



GUÍA DE COLABORACIÓN PÚBLICA HORIZONTAL

A GUÍA DA COLABORACIÓN PÚBLICO-PÚBLICA DA COMUNIDADE AUTONÓMA DE GALICIA

I.- INTRODUCCIÓN, ¿QUE É A COLABORACIÓN HORIZONTAL OU COLABORACIÓN PÚBLICO-PÚBLICA?

II.- COLABORACIÓN HORIZONTAL INTERNA DENTRO DO SP AUTONÓMICO

III.- COLABORACIÓN HORIZONTAL “EXTERNA” CON OUTRAS AA.PP., EN PARTICULAR COA ADMÓN. LOCAL

I.- INTRODUCCIÓN, QUE É A COLABORACIÓN HORIZONTAL OU PÚBLICO-PÚBLICA?

O artigo 103 da Constitución española, tras recoller o obxectivo fundamental das administracións públicas (servir con obxectividade os intereses xerais), consagra os principios fundamentais que rexen a actuación administrativa: eficacia, xerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación e legalidade. Estes principios xerais encontran o seu desenvolvemento fundamental na Lei 30/1992, do 26 de novembro, de RXAP e PAC, que no seu artigo 3.2 subliña os principios que rexen a actuación das AA.PP. e as relacións entre si nos seguintes termos:

“As administracións públicas, nas súas relacións, réxense polo principio de cooperación e colaboración, e, na súa actuación, polos criterios de eficiencia e servizo aos cidadáns”.





A colaboración horizontal, tamén chamada colaboración público-pública, alude a un **conxunto de técnicas de xestión pública baseadas na cooperación, tanto na súa vertente interna**, isto é, dentro da propia Administración entendida no seu sentido máis amplo (comprendendo así todo o seu sector público), **como na vertente das relacións interadministrativas** (entre distintas AA.PP.), **e que nalgunhas das súas manifestacións se configura como unha forma de provisión de bens e servizos das administracións públicas.**

Estas técnicas, que en calquera caso veñen presididas polo principio de eficacia e por criterios de eficiencia dos recursos públicos e de servizo á cidadanía, teñen especial consideración no dereito comunitario europeo como consecuencia da súa proximidade e, en ocasións, confusión por razón do seu obxecto cos contratos públicos. Isto é así porque, ben que a normativa comunitaria ten como obxectivo fundamental a libre circulación de servizos e a apertura á competencia máis ampla posible en todos os Estados membros (garantindo que os contratos estean abertos á participación de provedores de todo o mercado interior), parte, ao mesmo tempo, **do respecto á potestade autoorganizatoria dos poderes públicos¹**, o que supón que determinados acordos entre poderes públicos (non todos) queden excluídos do ámbito de aplicación das directivas de contratos públicos. Así, partindo deste respecto á potestade organizatoria dos poderes adjudicadores a xurisprudencia comunitaria construíu as dúas excepcións admitidas na actualidade á aplicación da normativa de contratación pública (Sentenza do 19 de decembro de 2012 do TXUE (Gran Sala), asunto C-159/11, Azienda Sanitaria Locale di Lecce e Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e outros (EU:C:2012:817)):

- As adjudicacións domésticas ou “in house providing”, denominadas no dereito español e galego “encomendas”.

¹ O respecto á potestade autoorganizatoria dos poderes públicos xa se recoñeceu na Sentenza do 11 de xaneiro de 2005 do TXCE (Sala Primeira), Asunto C-26/03 Stadt Halle (número 48), (EU:C:2005:5) e na Sentenza do 9 de xuño de 2009 do Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas (Gran Sala), no caso Comisión das Comunidades Europeas contra Alemaña (TXCE 2009\162), coñecido como asunto Hamburgo (número 47) (EU:C:2009:357). No mesmo sentido, o considerando 5 da Directiva 2014/24/UE determina: “*Debe lembrarse que ningunha disposición da presente directiva obriga os Estados membros a subcontratar ou a externalizar a prestación de servizos que desexen prestar eles mesmos ou a organizalos doutra maneira que non sexa mediante contratos públicos no sentido da presente directiva*”.





- Os supostos de cooperación entre entidades públicas para a realización dunha misión de servizo común destas, que responden aos supostos dos nosos convenios de colaboración auténticos.

Estes dous supostos, que deben ser obxecto de interpretación restritiva (Sentenza do 8 de maio de 2014 do TXUE (Sala Quinta), Datenlotsen Informationssysteme GmbH contra Technische Universität Hamburg-Harburg, asunto C-15/13, EU:C:2014:303, número 23), regúlanse na nova **Directiva 2014/24/UE** do Parlamento e do Consello, do 26 de febreiro, sobre contratación pública e pola que se derroga a Directiva 2004/18/CE no seu artigo 12, que parte na súa regulación do pleno respecto á potestade autoorganizatoria dos poderes públicos (*“a aplicación das normas de contratación pública non debe interferir coa **liberdade dos poderes públicos para exercer as funcións de servizo público que lles foron conferidas utilizando os seus propios recursos, o cal inclúe a posibilidade de cooperación con outros poderes públicos**”* – considerando 31).²

A presente guía ten por obxecto presentar dunha maneira sinxela as posibilidades que as técnicas de colaboración ofrecen para unha mellor xestión do sector público autonómico, atendendo tanto á vertente interna, isto é, dentro do sector público autonómico galego, como á cooperación horizontal entre a Administración autonómica galega e as entidades locais. Trátase, en calquera caso, dun conxunto de orientacións que non pretende esgotar todas as posibilidades da cooperación horizontal na Comunidade Autónoma galega e que, por este mesmo motivo, así como por razón da súa natureza, non se configuran como medida da legalidade dos instrumentos de colaboración subscritos pola Comunidade Autónoma.

II.- COLABORACIÓN HORIZONTAL DENTRO DO SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO

O título I da Lei 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico de Galicia, regula a “colaboración dentro do sector público”, subliñando que o principio de

² No mesmo sentido se pronuncia a Directiva 2014/23/UE, relativa á adxudicación dos contratos de concesión (considerando 45).





colaboración, nas súas manifestacións de cooperación, colaboración e asistencia, é o principio reitor das relacións no ámbito interno do sector público autonómico. Isto, ademais, ten un reflexo especial no marco da provisión de bens e servizos a través do principio de “autoprovisión”, por razón dos principios máis xerais de eficiencia do gasto e mellora da xestión pública, que vertebran a lei.

O principio de autoprovisión significa que o sector público autonómico realizará as súas funcións:

- 1) cos medios de que dispoña;
- 2) Cando estes non sexan suficientes, recorrerá ao sector público autonómico (colaboración público-pública). Para este fin créase o catálogo de medios e prestacións que facilitará a identificación daqueles medios e prestacións susceptibles de seren prestados pola vía da autoprovisión.
- 3) Só en último termo recorrerá ao mercado (contratos públicos).

Nesta parte da guía presentaremos os mecanismos de colaboración pública previstos na Lei 14/2013, de racionalización, para a súa utilización no ámbito interno do sector público autonómico como instrumentos para a realización do principio de autoprovisión.

MECANISMOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PÚBLICA INTERNA:

A lei regula unha serie de instrumentos e procedementos de colaboración que non teñen carácter taxado, establecendo en último termo un procedemento residual de petición de colaboración.

É importante ter en conta, en calquera caso, que a colaboración como principio do sector público autonómico e como técnica de xestión pública se configura como un mecanismo flexible: instrumentarase mediante acordos ou convenios cuxo contido, dentro das limitacións impostas pola lei, poderá ser moldeado polos órganos e/ou entidades colaboradoras en





función das exixencias impostas polos intereses xerais a que responde a súa actuación, o que determinará mesmo a posibilidade de que nalgún suposto se simultaneen dous mecanismos distintos, dando lugar a supostos de tipo mixto.

Procedemos a analizar os mecanismos que regula a lei, que clasificaremos en función da súa finalidade e da intensidade da interrelación que supoñan:

A) MECANISMOS DE COLABORACIÓN E COORDINACIÓN, EN SENTIDO ESTRITO:

1.- PROTOCOLOS DE COORDINACIÓN (art. 11)

- Obxecto: coordinación en materias en que exista interrelación competencial ou funcional.
- Formalización: protocolo de coordinación:
 - Requisitos subxectivos: asinaranos os órganos superiores e de dirección da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e os órganos de goberno e executivos das entidades instrumentais que integran o sector público autonómico
 - Límites: o protocolo non pode afectar as competencias e responsabilidades dos órganos ou entidades intervinientes e terá unha natureza meramente coordinadora das súas actuacións.

Exemplo: Protocolo de coordinación entre a Consellería de Presidencia, AA.PP. e Xustiza e a Consellería de Medio Rural e do Mar para a coordinación dos programas con financiamento comunitario dirixidos aos concellos rurais.

2.- COMISIÓNS OU GRUPOS DE TRABALO





Supón un paso máis que o mecanismo anterior, que se materializa na creación, mediante acordo, dun grupo ou comisión de traballo para desenvolver funcións de cooperación e coordinación, así como de preparación, estudo e desenvolvemento en común de cuestións concretas, nas materias en que exista interrelación competencial. Polo demais, coincide en todos os seus requisitos e límites co mecanismo anterior.

Exemplo: continuando co exemplo anterior, creación dun grupo de traballo entre a Consellería de Presidencia, AA.PP. e Xustiza e a Consellería de Medio Rural e do Mar para a coordinación dos programas con financiamento comunitario dirixidos aos concellos rurais, que realice un seguimento dos distintos proxectos e da súa eficacia.

3.- ACORDOS DE COLABORACIÓN OU COOPERACIÓN PARA O DESEMPEÑO CONXUNTO DE TAREFAS COMÚNS

-Obxecto: desempeño do conxunto de tarefas de interese público da competencia dos asinantes do acordo.

-Réxime xurídico: artigo 14 da Lei de racionalización e artigo 12.4 da Directiva 2014/24/UE.

-Formalización: acordo.

Deberá terse en conta a aplicación do artigo 11.3³ da Lei galega 4/2006, do 30 de xuño, de transparencia e de boas prácticas na Administración pública galega, cando proceda

³ O artigo 11.3 da Lei galega 4/2006, do 30 de xuño, dispón: “Os convenios de colaboración que subscriban os suxeitos determinados no artigo 1, letras a), b) e d), da presente norma necesitarán a autorización previa do Consello da Xunta cando impliquen asunción de obrigacións de contido económico por importe superior a 150.000 euros ou cando as ditas obrigacións, aínda que non superen a citada cifra, teñan carácter plurianual”. Debe terse en conta que a autorización polo Consello da Xunta de Galicia será necesaria cando se dea o suposto de feito do precepto, isto é, cando o acordo implique a asunción de obrigacións de contido económico. Isto debe entenderse referido a aqueles supostos en que a estrutura do negocio xurídico concertado implique o compromiso de achega de financiamento para a compensación dos custos reais en que a outra parte incorrese e esta obrigación se execute de acordo co procedemento de execución do gasto público previsto na lexislación de réxime financeiro e orzamentario. Porén, a autorización do Consello da Xunta de Galicia non é necesaria se as partes pertencentes ao sector público autonómico acordan que a compensación se articule neste punto mediante a realización de operacións de modificación orzamentaria dos créditos que deberán aprobar os órganos en cada caso competentes de acordo coa lexislación citada, aspecto ao cal quedará condicionado o acordo. En efecto, nestes casos realmente non chegará a nacer unha auténtica





(basicamente cando concorran os requisitos exixidos no precepto: 1) acordo entre dúas persoas xurídicas diferenciadas, e 2) que o acordo implique asunción de obrigacións de contido económico por importe superior a 150.000 euros ou ben a asunción de obrigacións de contido económico, sexa cal sexa a súa contía, que teñan carácter plurianual).

-Requisitos: límites e riscos

O acordo consistirá na participación conxunta e efectiva no desenvolvemento da actividade común, mediante achega de traballos de organización, medios persoais e materiais ou recursos financeiros para a finalidade compartida.

- Requisitos que afectan os aspectos subxectivos básicos do acordo:
 - o Negocio celebrado entre a Administración xeral da Comunidade Autónoma e unha ou varias entidades do sector público autonómico ou entre entidades do sector público autonómico.
 - o As entidades do sector público que participen no acordo deben desenvolver a parte esencial da súa actividade co sector público autonómico (identificado na Directiva co 80 % da súa actividade - art. 12 da Directiva 2014/24/UE) e non poden ter participación do capital privado.
- Requisitos que afectan os aspectos materiais do negocio xurídico: o límite fundamental encóntrase en que o acordo debe ser sempre diferente das estruturas contractuais onerosas previstas na lexislación de contratos do sector público, tendo en conta:
 - Que se admite a compensación dos custos reais en que incorran as partes.
 - Que as entidades do sector público participantes deberán desenvolver a parte esencial da súa actividade co sector público e non poderá existir nelas participación de capital privado.

obrigación de contido económico senón que a compensación se realizará mediante a aprobación da modificación orzamentaria polo órgano competente.





En consecuencia, os límites destes acordos de colaboración ou cooperación para o desempeño de conxunto de tarefas de interese público da competencia dos asinantes do acordo virán determinados pola normativa de contratos públicos, nos seguintes termos:

- É posible que o acordo teña un obxecto contractual gratuíto (só son contratos públicos os contratos onerosos –véxanse artigos 1.6 e 2.5 da Directiva 2014/24/UE; no mesmo sentido 1.4 e 5.1 da Directiva 2014/23/UE).

Cómpre ter en conta neste punto que a xurisprudencia comunitaria defendeu a existencia de prezo (e, por tanto, a onerosidade do negocio) mesmo cando se excluía o beneficio (número 29, Sentenza do 19 de decembro de 2012 do TXUE (Gran Sala) Caso Azienda sanitaria Locale di Lecce e outros contra Ordine degli Ingegneri della provincia di Lecce e outros, asunto C-159-11; e conclusións da avogada xeral, Sra. Verica Trstenjack, do 23 de maio de 2011, este mesmo asunto). Así como que a compensación de custos calculados a prezo de mercado tamén pode identificarse como “prezo” (conclusións do avogado xeral, Sr. P. Mengozzi, nas súas conclusións no asunto C-15/13, asunto Datenlotsen Informationssysteme GmbH contra Technische Universität Hamburg-Harburg, do 23 de xaneiro de 2014, EU:C:2014:23).

- É posible que careza de obxecto contractual, dos previstos na normativa de contratos públicos.
- É posible que se corresponda cunha das dúas excepcións admitidas na normativa comunitaria á aplicación da normativa de contratos públicos: as adjudicacións domésticas ou “in house providing” e os supostos de cooperación entre entidades públicas para a realización dunha misión de servizo común destas.

Cabe engadir que este acordo pode incluír como parte do seu contido un acordo para o financiamento conxunto de contratos para a satisfacción de fins comúns, regulados nos artigos 16 e 17.





Recomendación: recoméndase incluír na memoria do acordo unha xustificación da concorrencia de todos os requisitos que permiten acudir a esta figura de colaboración, de acordo co exposto, e en particular a xustificación de que o acordo non responde a estruturas contractuais onerosas reguladas na lexislación de contratos públicos.

Exemplo: acordo de colaboración entre o Sergas e a Consellería de Traballo e Servizos Sociais para proporcionar unha atención integral e coordinada aos usuarios dos servizos sociais con patoloxías crónicas e garantir o seguimento dos tratamentos.

4.- ACORDOS DE COLABORACIÓN OU COOPERACIÓN PARA O FINANCIAMENTO CONXUNTO DE CONTRATOS PARA A SATISFACCIÓN DUNHA FINALIDADE COMÚN (artigos 15 e 16 da Lei 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico)

Este mecanismo pode utilizarse de maneira independente ou ben vincularse ou subordinarse ao suposto anterior.

- **Obxecto:** contratos financiados por achegas de distinta procedencia no marco do sector público autonómico.
- **Requisitos subxectivos:** órganos de contratación da Administración xeral da Comunidade Autónoma e das entidades do sector público autonómico.
- **Formalización:** acordo ou convenio:

A esencia deste mecanismo está constituída polo acordo (no caso de concertarse entre órganos da Administración xeral da Comunidade Autónoma – unha persoa xurídica) ou convenio (no caso de concertarse entre órganos da Administración xeral da Comunidade Autónoma e entidades do sector público ou por estas entre si), pois nel deben precisarse todos os compromisos alcanzados entre as partes e, como mínimo:

- Competencias exercidas.
- Cantidades que se van financiar.





- Modalidade da actuación pola que se opta (art. 16): suposto de concorrencia subxectiva na posición do contratante (só cabe cando concorren ao menos dúas persoas xurídicas diferentes e supón a posibilidade de que cada parte aboe ao contratista directamente a achega a que está obrigada); ou ben, suposto en que a relación contractual só se constitúe entre o órgano de contratación designado e o contratista.
- Identificación do órgano de contratación a quen corresponde a preparación, tramitación e adxudicación do contrato.
- Réxime a que van suxeitarse os pagamentos (orde das achegas; en caso de concorrencia subxectiva na posición do contratante, a responsabilidade mancomunada, xeral ou solidaria, que debe pactarse expresamente, dos acredores...)
- Outros acordos, como a posibilidade de participar na elaboración dos pregos, na mesa de contratación ou nun comité de valoración técnica das ofertas.

No expediente de contratación deberá acreditarse a plena dispoñibilidade das achegas mediante a incorporación do acordo ou convenio, así como dos certificados de existencia de crédito e documentación que acredite a súa retención ou os documentos que os substitúan, que dispensan da achega de garantías adicionais.

*Referencia especial á **modalidade de concorrencia subxectiva na posición do contratante**:

Sen prexuízo da posibilidade de que o convenio matice ou altere este réxime xeral:

- O órgano de contratación a que corresponda a tramitación e adxudicación do contrato será o que exercerá os poderes da Administración na tramitación do expediente e na execución do contrato en nome e por conta de todos.
- Asumirá as funcións de coordinar que todas as partes realicen oportunamente os seus pagamentos ao contratista.
- Cada parte aboará ao contratista a parte que lle corresponde e non será responsable do aboamento do resto. Esta cuestión deberá reflectirse expresamente nos pregos.





Exemplo de suposto mixto dos artigos 14, 15 e 16 da Lei 14/2013 de racionalización: Convenio entre a Amtega e a Consellería de Educación para a implantación do libro dixital en centros educativos, para o que, partindo das súas competencias específicas, deseñarán un proxecto conxunto para a implantación do libro dixital, que suporá a celebración de contratos que financiarán de maneira conxunta e nos cales pode optarse por un modelo de concorrencia subxectiva na posición do contratante, de maneira que ambas as partes teñan a condición de poder adxudicador respecto do contratista, podendo fixar, para tal efecto, a parte do prezo que pagará cada un (que podería chegar en ocasións a que unha das partes aboe o 100 % e a outra o 0 %), ou ben por un modelo en que só un deles asuma a posición de órgano de contratación, sendo por tanto o único que vaia quedar vinculado co contratista (sen prexuízo do réxime de financiamento das actuacións pactado no convenio entre as partes).

B) MECANISMOS DE PROVISIÓN DE BENS E SERVIZOS: ENCOMENDAS DE XESTIÓN

Partindo da regulación estatal actual (art. 15 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de RXA e PAC, e arts. 4.1.n e 24.6 do TRLCSP) e, a nivel do dereito galego, da **Lei 16/2010** (LOFAXGA) e do artigo 13 da Lei 14/2013 podemos sistematizar as modalidades das encomendas de xestión e requisitos de cada unha nos seguintes termos:

ENCOMENDAS QUE AFECTAN A ADMINISTRACIÓN XERAL AUTONÓMICA E/OU ENTIDADES PÚBLICAS	
<p>ENCOMENDAS INTRASUBXECTIVAS</p> <p>(Art. 8 LOFAXGA)</p> <p>(Só existe unha persoa</p>	<p>*Este suposto se corresponde coas encomendas do artigo 15 da Lei 30/1992 que se producen no seo dunha mesma persoa xurídica.</p> <p>*Caracterízase polas seguintes notas:</p> <p>1) Obxecto: actividades de carácter material, técnico ou de servizos da competencia do órgano da Administración ou entidade de</p>





<p>xurídica)</p>	<p>dereito público encomendante.</p> <p>2) Destinatario: outro órgano da mesma Administración ou da mesma entidade de dereito público encomendante.</p> <p>3) Formalización: resolución de autorización (do conselleiro, cando afecte dous órganos da mesma consellería, ou do Consello da Xunta, cando afecte órganos pertencentes ou dependentes de distinta consellería), que se publicará no DOG e se complementará cos acordos entre os órganos afectados. Non se regula a quen corresponde a formalización de encomenda dentro dunha entidade pública, ben que esta cuestión virá determinada polos estatutos e normas que regulen o seu funcionamento.</p>
<p>ENCOMENDAS INTERSUBXECTIVAS (Art. 9 LOFAXGA) (Prodúcense entre dúas persoas xurídico- públicas distintas)</p>	<p>*Caracterízanse polas seguintes notas:</p> <p>1) Obxecto: vén delimitado pola existencia de que concorra <u>algunha</u> das seguintes circunstancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que a encomenda sexa a título gratuito. -Que o destinatario da encomenda sexa medio propio ou servizo técnico do encomendante. - Ou ben que polo seu obxecto, causa e outra circunstancia relevante non teña natureza de contrato suxeito á normativa de contratos públicos. <p>2) Destinatario: outro órgano de distinta Administración ou ben unha entidade de dereito público distinta do encomendante, xa pertenza ou non ao sector público autonómico.</p> <p>3) Formalización: convenio interadministrativo, salvo o caso de que o encomendado sexa medio propio do encomendante, caso en que</p>





	<p>se require resolución da Consellería de adscrición do medio propio. Un ou outro instrumento deberán publicarse no DOG.</p> <p>Estas encomendas só comprenden as encomendas do artigo 15 da Lei 30/1992 que se producen entre órganos e entidades de distintas administracións (“A encomenda de xestión tamén se poderá levar a cabo...”).</p> <p>En consecuencia, no caso de encomendas a entidades públicas instrumentais da Comunidade Autónoma distinguiríamos dúas posibilidades: as encomendas do tipo do artigo 15 Lei 30/1992, que se rexerían por este artigo 9 LOFAXGA, e as encomendas do tipo do artigo 24.6 TRLCSP, que se axustarían ao previsto nos artigos 47 e ss. LOFAXGA.</p>
<p>ENCARGOS A ENTIDADES PÚBLICAS INSTRUMENTAIS QUE TEÑAN POR OBXECTO UN CONTRATO DA LEXISLACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS (OBRAS, SUBMINISTRACIÓNS OU SERVIZOS)</p> <p>(In house providing contracts)</p> <p>(Arts. 4.1.n) e 24.6 TRLCSP máis arts. 47 e</p>	<p>Obxecto: prestación de natureza contractual das previstas na normativa de contratos públicos.</p> <p>Destinatario: entidades públicas instrumentais que sexan medios propios e servizos técnicos do encomendante (deben reunir os requisitos xa analizados en relación co artigo 24.6 do control análogo e parte principal da súa actividade).</p> <p>Notas características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Carácter oneroso - Obxecto contractual (dos comprendidos na normativa de contratos públicos). - Encargo directo a un medio propio (é preciso que a entidade a que se realiza o encargo teña atribuída esta condición expresamente).





ss. LOFAXGA)	<p>Réxime xurídico (LOFAXGA):</p> <ul style="list-style-type: none">- O encargo é obrigatorio para o medio propio (47.2), que non poderá participar en licitacións públicas convocadas polos poderes adjudicadores de quen sexan medio propio ou servizo técnico, sen prexuízo da posibilidade de encargarlles a prestación dos contratos a cuxa licitación non concorrese ningún licitador (47.3) (24.6 TRLCSP).- O departamento de adscrición poderá ditar instrucións sobre a forma de realizar os encargos, supervisará a súa realización e determinará as prioridades de actuación do medio propio (art. 48 LOFAXGA).- O medio propio deberá dispor da estrutura e dos servizos técnicos suficientes para facerse responsable da organización e xestión dos traballos e prestacións encargadas e da súa calidade técnica (art. 49 LOFAXGA). Este aspecto debe ser xustificado no expediente pola entidade encomendante.- Cando contrate con terceiros terá a consideración de poder adjudicador (arts. 3 e 4.1.n TRLCSP; art. 49 e 51 LOFAXGA).- Formalización:<ul style="list-style-type: none">• Encomendas ordinarias: resolución da entidade encomendante; se esta non é a consellería ou departamento de adscrición será necesario dar traslado a esta da encomenda efectuada (art. 48 LOFAXGA).• Encomendas horizontais (entre dous medios propios con distinto departamento de adscrición): é necesaria a autorización previa da consellería ou departamento de
---------------	--





adscripción da entidade a que se realiza o encargo (art. 48 LOFAXGA).

Nota: “Encomendas menores”: aquelas encomendas cuxo importe se encontre dentro dos límites establecidos na lexislación de contratos públicos para os contratos menores non precisarán de formalización por escrito, sen prexuízo da necesidade de dar traslado ou de obter a autorización previa, segundo a encomenda sexa ordinaria ou horizontal.

- “Prezo da encomenda”: art. 50.1 “*As encomendas de xestión deberán adecuarse a un sistema de tarifas*”, aprobado ou ben por unha comisión mixta paritaria formada por representantes da consellería ou departamento de adscrición do medio propio máis representantes da Consellería de Facenda, ou ben por un procedemento específico. Excepcionalmente, en defecto de tarifas, estas serán fixadas pola consellería ou departamento de adscrición para cada encargo, co informe favorable da Consellería de Facenda. En todo caso, o importe de gastos xerais e corporativos do medio propio non pode superar o 6 % da encomenda que teña por obxecto obras e o 10 % nos demais casos, salvo autorización do Consello da Xunta logo do informe da Consellería de Facenda (art. 50 LOFAXGA).
- Poden considerarse anticipos na encomenda. En defecto de previsión nela, admítense anticipos até o 50 % do importe da anualidade, salvo autorización do Consello da Xunta que pode acordar un anticipo maior (art. 50 LOFAXGA). É necesario que se xustifique debidamente a aplicación dos anticipos anteriores. Non están supeditados á concesión de garantía.





ENCARGOS A PERSOAS FÍSICAS OU PERSOAS XURÍDICAS DE DEREITO PRIVADO (ART. 10)

16

<p>ENCOMENDAS DE XESTIÓN A MEDIOS PROPIOS</p> <p>(Arts. 10 e 47 e ss. LOFAXGA)</p>	<p>(Igual que as encomendas dos artigos 47 e ss. LOFAXGA a entidades públicas instrumentais).</p> <p>Obxecto: prestación contractual das previstas na normativa de contratos públicos.</p> <p>Destinatario: entidades públicas instrumentais que sexan medios propios e servizos técnicos do encomendante (deben reunir os requisitos xa analizados en relación co artigo 24.6 do control análogo e parte principal da súa actividade).</p> <p>Notas características:</p> <ul style="list-style-type: none">- Carácter oneroso- Obxecto contractual (dos comprendidos na normativa de contratos públicos).- Encargo directo a un medio propio (é precisamente esta circunstancia de instrumentalidade administrativa a que xustifica que se realice este “levantamento do veo” e se defenda a inexistencia de contrato suxeito á normativa de contratación pública). <p>Réxime xurídico (LOFAXGA):</p> <ul style="list-style-type: none">- O encargo é obrigatorio para o medio propio (47.2), que non poderá participar en licitacións públicas convocadas polos poderes adjudicadores de quen sexa medio propio ou servizo técnico, sen prexuízo da posibilidade de encargarlles a prestación dos contratos a cuxa licitación non concorre
---	--





	<p>ningún licitador (47.3) (24.6 TRLCSP).</p> <ul style="list-style-type: none">- O departamento de adscrición poderá ditar instrucións sobre a forma de realizar os encargos, supervisará a súa realización e determinará as prioridades de actuación do medio propio (art. 48 LOFAXGA).- O medio propio deberá dispor da estrutura e dos servizos técnicos suficientes para facerse responsable da organización e xestión dos traballos e prestacións encargadas e da súa calidade técnica (art. 49 LOFAXGA). Este aspecto debe xustificalo no expediente a entidade encomendante.- Cando contrate con terceiros terá a consideración de poder adxudicador (arts. 3 e 4.1.n TRLCSP; art. 49 e 51 LOFAXGA).- Formalización:<ul style="list-style-type: none">• Encomendas ordinarias: resolución da entidade encomendante; se esta non é a consellería ou departamento de adscrición será necesario dar traslado a esta da encomenda efectuada (art. 49 LOFAXGA).• Encomendas invertidas (entre dous medios propios con distinto departamento de adscrición): é necesaria a autorización previa da consellería ou departamento de adscrición da entidade a que se realiza o encargo (art. 48 LOFAXGA). <p>Nota: “Encomendas menores”: aquelas encomendas cuxo importe se encontre dentro dos límites establecidos na lexislación de contratos públicos para os contratos menores non precisarán de formalización por escrito, sen prexuízo da necesidade de dar</p>
--	--





	<p>traslado ou de obter a autorización previa, segundo a encomenda sexa ordinaria ou horizontal.</p> <ul style="list-style-type: none">- “Prezo da encomenda”: art. 50.1 “As encomendas de xestión deberán adecuarse a un sistema de tarifas”, aprobado ben por unha comisión mixta paritaria formada por representantes da consellería ou departamento de adscrición do medio propio máis representantes da Consellería de Facenda, ben por un procedemento específico. Excepcionalmente, en defecto de tarifas, estas serán fixadas pola consellería ou departamento de adscrición para cada encargo, co informe favorable da Consellería de Facenda. En todo caso, o importe de gastos xerais e corporativos do medio propio non pode superar o 6 % da encomenda que teña por obxecto obras, e o 10 % nos demais casos, salvo autorización do Consello da Xunta logo de informe da Consellería de Facenda (art. 50 LOFAXGA).- Poden considerarse anticipos na encomenda. En defecto de previsión nesta, admítense anticipos até o 50 % do importe da anualidade, salvo autorización do Consello da Xunta que pode acordar un anticipo maior (art. 50 LOFAXGA). É necesario que se xustifique debidamente a aplicación dos anticipos anteriores. Non están supeditados á concesión de garantía, como logo analizaremos neste informe.
<p>OUTROS ENCARGOS A PERSOAS FÍSICAS OU XURÍDICAS DE DEREITO PRIVADO</p>	<ul style="list-style-type: none">- Obxecto: actividades que non constitúan contrato da normativa de contratos públicos. Límites: normativa de contratos públicos (art. 24, números 1 a 5 do TRLCSP). Non poderán ser obxecto de encargo aquelas actividades que, de acordo coa normativa, deben realizarse con suxeición ao





(Art. 10.2 LOFAXGA)	dereito administrativo. - Formalización: convenio.
---------------------	---

ENCOMENDAS PATRIMONIAIS

A extensión da figura das encomendas aos negocios de natureza patrimonial queda avalada pola Lei galega 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización (na medida en que impón ao sector público autonómico galego a obrigaón de atender as súas necesidades, incluíndo as patrimoniais (pois a Lei de racionalización autonómica non inclúe ningún matiz a este respecto), en primeiro termo cos seus propios medios –o que inclúe os medios de todo o sector público autonómico- antes de acudir a unha licitación) e pola propia normativa patrimonial pois a normativa básica estatal realiza unha remisión á normativa de contratos públicos en defecto de regulación, que nos remite ás encomendas de xestión. Así, determina o artigo 110 da Lei 33/2003 estatal:

“Os contratos, convenios e demais negocios xurídicos sobre bens e dereitos patrimoniais rexeranse, en canto á súa preparación e adxudicación, por esta lei e as súas disposicións de desenvolvemento e, no non previsto nestas normas, pola lexislación de contratos das administracións públicas. Os seus efectos e extinción rexeranse por esta lei e as normas de dereito privado”.

Esta remisión, como dicimos, recondúcenos aos artigos 4.1.n e 24.6 TRLCSP (encomendas de xestión a medios propios) e, a nivel de dereito autonómico galego, ao artigo 13 da Lei de racionalización e á LOFAXGA (en particular aos artigos 10 e 47 e ss.).

Exemplo: encomenda da Consellería de Traballo e Benestar pola que se encarga á Fundación Semana Verde de Galicia a posta á disposición dos espazos precisos para a organización das competencias clave para acceder aos certificados de profesionalidade de nivel 2 e 3 de cualificación.



MECANISMO RESIDUAL DE PETICIÓN DE COLABORACIÓN (art. 17)

Este procedemento residual responde á eventual necesidade de formalizar peticións de colaboración e caracterízase por unir antiformalismo e flexibilidade, por un lado, coa exixencia de resposta activa á petición de colaboración, por outro.

Mecanismo residual de petición de colaboración (art. 17):

- 1.- Remisión da petición por escrito, preferentemente por medios electrónicos.
- 2.- A petición debe contestarse no prazo máximo de 5 días.

Se non se recibe contestación pode pórse en marcha o mecanismo de resolución de conflitos previsto na lei.

CONFLITOS (art. 18 Lei 14/2013)

A denegación da cooperación, colaboración ou asistencia solicitadas debe ser motivada, baseada nas causas taxadas da Lei de racionalización (que a entidade ou o órgano requirido non se encontre facultado para prestalas, non dispoña de medios suficientes para isto ou cando poida ocasionar un prexuízo grave aos intereses cuxa tutela ten encomendada ou ao cumprimento das súas propias funcións, ou cando incumpra o establecido na lei).

En caso de denegación, ou de incumprimento da cooperación, asistencia ou colaboración convida, procederese nos seguintes termos:

- Darase traslado á DXARA para que emita informe.
- Resolverase a discrepancia nos termos previstos no artigo 13 da Lei 16/2010, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia, para os conflitos de atribucións.



III.- COOPERACIÓN HORIZONTAL INTERADMINISTRATIVA: RELACIÓNS ENTRE A COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA E AS ENTIDADES LOCAIS

Como xa sinalábamos ao principio desta guía, o principio de cooperación e colaboración é o principio que guía as relacións entre todas as administracións públicas. Non obstante, para os efectos da presente guía imos atender, no que respecta á colaboración interadministrativa, ás posibilidades de colaboración entre a Comunidade Autónoma de Galicia e as entidades locais galegas.

En concreto, partindo da normativa de réxime local aplicable, tanto estatal como autonómica (Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases de réxime local, e Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local, e as leis galegas, Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia, e Lei 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da lei estatal), así como da expresa admisión e regulación da colaboración entre entidades públicas admitida pola Directiva 2014/24/UE (artigo 12.4) e a Directiva 2014/23/UE (art. 17.4), centrarémonos neste punto da guía nos convenios de colaboración que poden subscribir a Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e as entidades que integran o sector público autonómico coas entidades locais, as encomendas de xestión que pode realizar a Administración autonómica ás entidades locais, así como nos consorcios que poidan constituírse para o desenvolvemento da cooperación económica, técnica e administrativa entre a Administración local e a Administración autonómica. O punto de partida inicial en calquera caso é o **carácter voluntario da cooperación** que poida establecerse entre a Administración local e a Xunta de Galicia (art. 57.1 Lei 7/1985).

COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA CONVENCIONAL: ENCOMENDAS DE XESTIÓN E CONVENIOS DE COLABORACIÓN

A.- ENCOMENDA DE XESTIÓN DE ACTIVIDADES DE CARÁCTER MATERIAL, TÉCNICO OU DE SERVIZOS DE COMPETENCIA AUTONÓMICA (arts. 173 da Lei 5/1997, do 22 de xullo; art. 15 da Lei 30/1992, e art. 9 da LOFAXGA):





A Comunidade Autónoma poderá propor a encomenda á entidade local para a realización de actividades de carácter material, técnico ou de servizos, da súa competencia.

Requisitos:

1) **Obxecto:** realización de actividades de carácter material, técnico ou de servizos da competencia da Xunta, con suxeición plena ás instrucións xerais e particulares que, para tal efecto, dite a Xunta de Galicia. Requisitos:

- a. Que o órgano que realice a actividade encomendada o faga a título gratuito, ou ben
- b. Que, polo seu obxecto, a súa causa ou outra circunstancia xuridicamente relevante, non teña a natureza de contrato suxeito á Lei de contratos do sector público.

En relación con estes requisitos a e b (que son alternativos) prestaremos especial atención ao seu obxecto ou ben á súa causa ou a calquera outra circunstancia que poida pór de manifesto que non estamos ante unha relación de cooperación guiada por criterios de interese público.

- c. A encomenda de xestión non suporá a cesión da titularidade da competencia, nin dos elementos substantivos do seu exercicio, sendo responsabilidade do Consello da Xunta de Galicia ditar cantos actos ou resolucións de carácter xurídico dean soporte ou nos que se integre a concreta actividade material obxecto de encomenda.

2) **Formalización:** convenio (art. 9 LOFAXGA), que se publicará no DOG.

- **Contido mínimo do convenio (art. 8.4 LOFAXGA):**

- a. Actividade ou actividades a que se refira.
- b. Natureza e alcance da xestión encomendada.
- c. Prazo de vixencia e supostos en que proceda a finalización anticipada da encomenda ou a súa prórroga.





- Tamén se publicarán no DOG as prórrogas da encomenda que, se for o caso, se asinen.

A modo de conclusión práctica, cabe sinalar que esta figura supón basicamente que sexa a Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia ou a entidade do sector público autonómico encomendante quen execute toda a actuación de que se trate, salvo no que afecte a concreta actividade de carácter material, técnico ou de servizos que fose encargada á entidade local (actividade que ten un carácter accesorio e complementario respecto da principal desenvolvida polo encomendante), e que será realizada por esta baixo a dirección e no marco da actuación global da Comunidade Autónoma.

B.- CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA A REALIZACIÓN CONXUNTA POLA XUNTA E AS ENTIDADES LOCAIS DUN SERVIZO COMÚN OU A SATISFACCIÓN DA MISIÓN DE SERVIZO PÚBLICO ASIGNADA A CADA UN.

Neste caso a cooperación é moito máis intensa que a que supón a figura anterior e supón unha cooperación entre a Xunta e a entidade ou entidades locais correspondentes guiada exclusivamente por consideracións relacionadas co interese público.

Requisitos:

- 1) **Obxecto:** cooperación dirixida a garantir os servizos públicos que incumben á Xunta e á entidade ou entidades locais con quen se asine o convenio, mediante o coexercio de competencias e a colaboración e cooperación para a prestación dos servizos ou a realización das actividades e o seu financiamento conxunto. Poderá comprender, entre outros aspectos:
 - A asistencia técnica, que se concretará na elaboración de estudos e proxectos, prestación de servizos ou calquera outra actividade propia ou común.
 - A axuda financeira a unha das partes para o exercicio de actividades da súa competencia ou para o exercicio polas entidades locais de competencias distintas das atribuídas como propias ou delegadas.
 - Executar puntualmente obras ou servizos da competencia dunha das partes.





- Compartir as sedes, locais ou edificios que sexan precisos para o desenvolvemento das súas competencias.
- Desenvolver actividades de carácter prestacional.

Requisito indispensable: a cooperación que se estableza debe garantir que a xestión e prestación dos servizos en cuestión sexa a máis eficaz e eficiente, a eliminación de duplicidades administrativas e o cumprimento da lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, o que deberá motivarse na memoria do convenio.

2) Formalización: convenio.

- Contido mínimo do convenio (artigo 199 da Lei 5/1997):
 - a. Os órganos que subscriben o convenio.
 - b. A competencia que exerce cada Administración.
 - c. O seu financiamento.
 - d. A definición dos mecanismos de asistencia técnica, coordinación ou actuación conxunta previstos para facer efectiva a colaboración-cooperación.
 - e. A necesidade ou non de establecer unha organización para a súa xestión.
 - f. O prazo de vixencia, o que non impedirá a súa prórroga se así o acordan as partes asinantes do convenio e os mecanismos de denuncia ou solución de controversias.
 - g. A extinción por causa distinta á prevista no número anterior, así como a forma de determinar as actuacións en curso para o suposto de extinción.
- Cada convenio deberá ir acompañado dunha memoria onde consten os antecedentes, razóns de oportunidade e obxectivos perseguidos coa súa formalización e, en



particular, as razóns que xustifiquen que a cooperación que instrumenta o convenio garante a mellor prestación do servizo desde o punto de vista da eficiencia e da eficacia, que non existen duplicidades administrativas e que se cumpre a lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira

Cadro comparativo das modalidades expostas:

Modalidade de cooperación entre entidades do sector público autonómico (art. 12.4 Directiva 2014/24/UE)	Instrumento para a súa formalización	Requisitos adicionais
<p>Encomenda de xestión de actividades de carácter material, técnico ou de servizos de competencia autonómica</p> <p>(artigo 57.2 da Lei estatal 7/1985; DA 2ª da Lei 5/2014, do 27 de maio; art. 173 da Lei 5/1997, do 22 de xullo; art. 15 da Lei 30/1992, e art. 9 da LOFAXGA)</p>	<p>Convenio de colaboración</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Publicidade no DOG co contido mínimo do artigo 8.4 LOFAXGA. - Inscripción no Rexistro de Convenios. - Se o importe é plurianual e/ou implica a asunción de obrigacións económicas para a Xunta superiores a 150.000 euros, require autorización previa do Consello da Xunta.
<p>Convenio de colaboración</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Publicidade no DOG





<p>(cun contido cooperacional máis amplo que o da encomenda anterior, aínda que o instrumento formal sexa o mesmo: convenio)</p> <p>(artigo 57.2 da Lei estatal 7/1985; DA 2ª da Lei 5/2014, do 27 de maio; art. 198 da Lei 5/1997, do 22 de xullo)</p>	<p>Convenio de colaboración</p>	<p>nos termos do art. 11 da Lei 4/2006, do 30 de xuño, de transparencia e boas prácticas na Administración galega.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inscripción no Rexistro de Convenios. - Se o importe é plurianual e/ou implica a asunción de obrigacións económicas para a Xunta superiores a 150.000 euros, require autorización previa do Consello da Xunta.
---	---------------------------------	--

C.- DECRETO 246/1992, DO 30 DE XULLO, ACORDOS DE COOPERACIÓN PARA A REALIZACIÓN POR PARTE DA XUNTA DE OBRAS DESTINADAS A USOS OU SERVIZOS PÚBLICOS E CUXA TITULARIDADE CORRESPONDE Á ENTIDADE LOCAL BENEFICIARIA

O Decreto 246/1992, do 30 de xullo, establece as peculiaridades que deben observarse nun suposto moi concreto de cooperación entre a Administración autonómica e as entidades locais: nos casos en que a Administración autonómica conceda aos concellos unha axuda en especie consistente na entrega dunha obra destinada ao uso ou servizo público, que será





licitada pola Administración autonómica pero cuxa titularidade corresponde ao concello. O réxime xurídico deste suposto vén determinado pola normativa de subvencións (disposición adicional terceira da Lei 9/2007, do 13 de xuño, de subvencións de Galicia, e normativa de desenvolvemento), coas particularidades do Decreto 246/1992, do 30 de xuño.

REQUISITOS:

Obxecto: a realización por parte da Administración autonómica de obras destinadas a un uso ou servizo público e cuxa titularidade corresponda a unha entidade local.

Formalización: convenio.

Previsións mínimas: ademais das previsións comúns a todos os convenios deberá determinar:

- Que a licitación e adxudicación das obras, a súa dirección e todas as actuacións relativas á súa execución corresponderá á Administración autonómica.
- Réxime de achegas das partes, especialmente quen debe aboar os maiores gastos da obra sobre o orzamento de adxudicación e, se for o caso, en que proporción.

Por outra parte, dada a súa natureza de convenio de concesión directa dunha subvención en especie, deberá cumprir o resto dos requisitos impostos pola normativa de subvencións.

Requisitos previos: mediante testemuño do acordo adoptado polo órgano competente que en cada caso corresponda acreditarase a concorrencia dos seguintes aspectos:

- a. O compromiso de posta á disposición, libres de cargas e gravames, de todos os terreos necesarios, con usos urbanísticos, para a normal execución das obras, así como os correspondentes permisos e autorizacións necesarias para levar a cabo esta.
- b. A asunción das obrigacións económicas que, se for o caso, deriven do acordo de cooperación, para cuxo efecto certificará a inclusión daqueles nos seus respectivos orzamentos.
- c. A renuncia expresa a reter da achega da corporación calquera tipo de tributo con motivo das obras.





- d. O compromiso, se for o caso, de formalizar os desembolsos económicos a medida que llo solicite o órgano encargado da obra.
- e. A obrigaón de asumir, unha vez recepcionadas provisionalmente as obras e logo da comunicacón do órgano da Comunidade Autónoma, a súa explotación, mantemento e conservacón.

COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA INSTITUCIONAL: OS CONSORCIOS

O artigo 57 da Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases de réxime local, establece dúas fórmulas xerais de cooperacón: os convenios, como manifestacón da cooperacón de natureza convencional, e os consorcios, como paradigma da cooperacón institucional. Así, os consorcios caracterízanse por seren persoas xurídicas públicas, de natureza asociativa e carácter non territorial, constituídas voluntariamente por diversas administracións públicas para a xestión de servizos da súa competencia ou consecución de fins de interese común, ou ben con entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público concorrentes cos das administracións públicas.

REQUISITOS E CUESTIÓNS DE CARÁCTER XERAL:

1.- Obxecto: a cooperacón interadministrativa na prestacón de servizos públicos da súa competencia.

Unicamente poderá constituírse un consorcio cando esta fórmula de cooperacón sexa a máis eficiente para a xestión pública (en particular, máis eficiente que a colaboracón vía convenio), non supoña duplicidades administrativas e garanta o cumprimento da lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira. En todo caso, deberá verificarse que a constituición do consorcio non vai pór en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda da entidade local de que se trate, así como do propio consorcio, que non poderá demandar máis recursos dos inicialmente previstos.





2.- O CARÁCTER AUTONÓMICO OU LOCAL DO CONSORCIO, A CONDICIÓ DE ENTIDADE LOCAL DOS CONSORCIOS LOCAIS E O SEU RÉXIME DE ADSCRICIÓ DE ACORDO COA DISPOSICIÓ ADICIONAL VIXÉSIMA DA LEI 30/1992

O carácter autonómico ou local do consorcio:

Os consorcios integrados pola Administración autonómica e por entidades locais poderán ter ben carácter autonómico ben carácter local, o que condicionará o seu procedemento de creación e o seu réxime xurídico. Esta caracterización debe realizarse caso por caso atendendo, en particular, aos fins do consorcio.

Se o consorcio xestiona ou exerce competencias predominantemente locais terá consideración de consorcio local e entidade local. Para esta análise deben tomarse como referencia os artigos 25 e 26 da LBRL e os preceptos da lexislación sectorial autonómica que determinen as competencias propias dos concellos. O consorcio local, que é entidade local como logo veremos, deberá estar baixo o control maioritario das administracións locais participantes: nestes casos, debe pórse especial atención para evitar situacións de control autonómico atendendo aos criterios previstos na disposición adicional vixésima da Lei 30/1992 relativos á maioría de votos e facultades de nomeamento ou destitución de membros dos órganos do consorcio, asegurando que os estatutos garantan o control polas entidades locais participantes ao menos de forma conxunta.

Aínda que logo nos referiremos a esta cuestión con máis detalle, cabe destacar, así mesmo, a compatibilidade da condición de consorcio local e entidade local coa súa adscripción formal á Administración autonómica derivada da aplicación dos criterios previstos na disposición adicional vixésima da Lei 30/1992 sempre que as entidades locais manteñan o control conxunto sobre o consorcio. Esta adscripción non condiciona de maneira absoluta o réxime xurídico do consorcio, permitindo a aplicación da normativa local no que se refire ao exercicio de competencias locais e á utilización das formas previstas nese réxime xurídico para a súa xestión.

Natureza de entidade local dos consorcios locais





De acordo coa Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia, os consorcios locais configúranse como entes de dereito público, suxeitos ao ordenamento xurídico local, e teñen a consideración de entidade local non territorial.

Esta consideración non se ve alterada pola entrada en vigor da Lei estatal 27/2013, de racionalización e sustentabilidade da Administración local (LRSAL), na medida en que non introduce novidades que afecten esta regulación autonómica, o que, por outro lado, resulta acorde coa doutrina do Tribunal Constitucional que recoñece na súa Sentenza 214/1989 que as entidades locais non necesarias ou potestativas *“entran en canto á súa propia existencia no ámbito de dispoñibilidade das comunidades autónomas que dispoñan da correspondente competencia”*. Adicionalmente, debe terse en conta que a cualificación na lei galega dos consorcios locais como entidades locais non é meramente retórica ou formal senón que resulta plenamente coherente co réxime xurídico previsto nela para os consorcios: a lei galega potencia o asociacionismo e dota os consorcios dun réxime xurídico que proporciona seguridade xurídica a esta forma de cooperación personificada, de forma que a cualificación expresa como entidade local do consorcio permite a aplicación das regras previstas con carácter xeral na lei galega para todas as entidades locais, así como que os consorcios locais poidan dispor das potestades e prerrogativas das entidades locais territoriais, coas particularidades previstas para o efecto.

O réxime de adscrición dos consorcios

O réxime de adscrición dos consorcios vén determinado polas regras da disposición adicional vixésima da Lei 30/1992, que exige para todos os consorcios en xeral que os seus estatutos determinen a Administración pública a que estarán adscritos. Esta adscrición condicionará o réxime xurídico orzamentario, de contabilidade e control do consorcio, así como o réxime do persoal, que será o da Administración pública de adscrición.

O obxectivo fundamental desta regulación non é outro que o de garantir a estabilidade orzamentaria, impedindo que existan consorcios non adscritos a ningunha Administración pública e que, polo tanto, non formen parte dos orzamentos e da conta xeral dunha administración territorial.





A disposición adicional vixésima da Lei 30/1992 parte da aplicación duns “criterios de prioridade”, de aplicación necesaria e sucesiva, que supoñen unha presunción de control do consorcio (control orgánico e subsidiariamente financeiro ou patrimonial) pero que non teñen en conta as competencias exercidas polo consorcio. Así, seguindo estes criterios, o consorcio quedará adscrito á Administración pública que:

- a) Dispoña da maioría de votos nos órganos de goberno.*
- b) Teña facultades para nomear ou destituír a maioría dos membros dos órganos executivos.*
- c) Teña facultades para nomear ou destituír a maioría dos membros do persoal directivo.*
- d) Dispoña dun maior control sobre a actividade do consorcio debido a unha normativa especial.*
- e) Teña facultades para nomear ou destituír a maioría dos membros do órgano de goberno.*
- f) Financie en máis dun cincuenta por cento ou, no seu defecto, en maior medida a actividade desenvolvida polo consorcio, tendo en conta tanto a achega do fondo patrimonial como o financiamento concedido cada ano.*
- g) Teña a maior porcentaxe de participación no fondo patrimonial.*
- h) Teña maior número de habitantes ou extensión territorial dependendo de se os fins definidos no estatuto están orientados á prestación de servizos, ás persoas ou ao desenvolvemento de actuacións sobre o territorio.”*

Esta regulación da adscrición pode determinar que nalgún suposto non coincida a cualificación do consorcio como local desde o punto de vista das competencias que xestiona, coa súa adscrición a unha entidade territorial, dado que a disposición adicional vixésima da Lei 30/1992 prescinde nos seus “criterios de prioridade” do aspecto competencial en relación cos servizos xestionados polo consorcio e, ademais, aplica os criterios de maneira individualizada a cada Administración integrada nel (sen ter en conta, por tanto, os supostos en que o control ou o financiamento ou participación maioritaria corresponda ás entidades locais conxuntamente consideradas).





Este sería o caso de situacións de igualdade de cada Administración participante (local ou locais e autonómica) nos estatutos do consorcio desde o punto de vista dos criterios de prioridade establecidos, sen que ningunha teña maior control ou preeminencia por ter igual número de votos e facultades de nomeamento de membros dos órganos do consorcio e sen que ningunha o financie maioritariamente. Neses casos, por razón da aplicación do criterio subsidiario final da disposición adicional vixésima da Lei 30/1992, o consorcio quedaría adscrito formalmente á Administración autonómica ao ter maior número de habitantes ou extensión territorial, aínda que o control do consorcio fose exercido de maneira conxunta polas entidades locais.

Pois ben, aínda nese suposto, e como xa apuntamos con anterioridade, o consorcio local por razón das competencias que xestiona non perderá este carácter pese a estar adscrito formalmente á Administración autonómica, garantíndose desta maneira o necesario control polas administracións locais dos consorcios locais en aplicación do principio de autonomía local.

Así, na medida en que a adscrición non condiciona a totalidade do réxime xurídico do consorcio (senón tan só o réxime xurídico orzamentario, de contabilidade e control do consorcio, así como o réxime do persoal), resulta compatible coa cualificación do consorcio como local, permitindo, aínda nos casos de adscrición á Administración autonómica, o exercicio de competencias locais e a súa xestión por calquera das formas previstas na normativa local.

En calquera caso, os criterios de prioridade da disposición adicional vixésima Lei 30/1992 deben ser tidos en conta ao elaborar os estatutos do consorcio co obxecto de evitar situacións de control incompatibles coa natureza última autonómica ou local do consorcio por razón dos fins e competencias que vai xestionar. En particular, nos casos de creación de consorcios locais nos que participe a Administración autonómica deberán evitarse situacións de control autonómico por razón dos criterios de maioría de votos e facultades de nomeamento ou destitución de membros dos órganos do consorcio, garantindo o control, como mínimo conxunto, das entidades locais participantes.





Finalmente, en canto á adscrición, debe destacarse que o número 2 da disposición adicional vixésima da Lei 30/1992 implica que a adscrición teña un carácter dinámico por canto non é definitiva nin se fixa nun único momento, senón que deberá determinarse en cada exercicio orzamentario e para ese período, aplicando os criterios de prioridade “*á situación no primeiro día do exercicio orzamentario*”. Este carácter dinámico da adscrición (péñese, por exemplo, no criterio do financiamento concedido cada ano ao consorcio) determinará que en determinados supostos resulte difícil predicir nos estatutos a adscrición do consorcio, polo que neses casos o máis correcto será recoller nos estatutos os criterios legais e deferir a un acto de concreción dos órganos de goberno (ou outro procedemento previsto nos estatutos) a determinación da adscrición en cada exercicio orzamentario.

Competencias que poden asumir os consorcios locais

As competencias que poden asumir os consorcios locais, tras a entrada en vigor da LRSAL, virán determinadas polas competencias das entidades locais integrantes deles.

Así, poderá preverse nos estatutos que o consorcio local exerza:

- Competencias propias dos concellos nas materias enumeradas no artigo 25 LBRL, respectando no seu exercicio o disposto na lexislación estatal e autonómica, tal e como prescribe o segundo número deste mesmo artigo.
- Competencias determinadas como propias dos concellos pola lexislación autonómica anterior á entrada en vigor da LRSAL, dado que, de acordo coa Lei autonómica 5/2014, estas competencias continuarán exercéndoas as indicadas entidades locais.
- Novas competencias propias dos municipios atribuídas pola lexislación autonómica, de acordo co artigo 1 da Lei 5/2014.

A posibilidade de que os consorcios exerzan competencias delegadas pola Administración da Comunidade Autónoma suxéitase ao previsto nas normas que regulan a delegación.

En canto ao resto de competencias, distintas das atribuídas ás entidades locais como propias pola normativa estatal e autonómica e das atribuídas por delegación:





- Cando un concello, deputación ou outra entidade local estea exercendo unha competencia deste tipo poderá asociarse con outras administracións para o seu exercicio a través dun consorcio local, debendo acreditarse no procedemento de constitución do consorcio os requisitos xerais de eficiencia da xestión pública, eliminación de duplicidades administrativas e cumprimento da lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, sen que sexa preciso cumprir os requisitos procedementais do artigo 3 da Lei 5/2014 para o exercicio de novas competencias.

- Cando o consorcio local se constituía para o exercicio *ex novo* polas entidades locais dunha competencia distinta das propias das entidades locais que o constituían, deberá acreditarse que non se pon en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da facenda municipal e que non se incorre nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración pública. Para estes casos terase en conta que o número 2 da disposición adicional segunda da Lei 5/2014, relativa aos consorcios constituídos coa Administración autonómica, establece que ben que a constitución de consorcios “*deberá mellorar a eficiencia da xestión pública, eliminar duplicidades e cumprir coa lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira*” para a referida constitución non é preceptivo solicitar os informes preceptivos que regulados na lei.

Noutros casos, como sucede coa constitución de consorcios entre entidades locais ou coa Administración estatal, deberá acreditarse o cumprimento de requisitos de procedemento do artigo 3 da Lei 5/2014 para o exercicio destas novas competencias, o que inclúe a emisión dos informes da Administración competente por razón da materia en que se sinale a inexistencia de duplicidades e do informe da Consellería de Facenda da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia, como titular da competencia de tutela financeira sobre as entidades locais galegas, sobre a sustentabilidade financeira das novas competencias.

- Cando un consorcio local existente pretenda exercer *ex novo* unha nova competencia no sentido expresado no artigo 3 da Lei 5/2014, como establecer un servizo de nova planta (o que, naturalmente deberá ter asento nos fins e competencias recollidos nos





estatutos do consorcio), deberá acreditarse o cumprimento dos requisitos e procedemento do artigo 3 da Lei 5/2014 para o exercicio destas novas competencias, o que inclúe a emisión dos informes da Administración competente por razón da materia en que se sinale a inexistencia de duplicidades e do informe da Consellería de Facenda da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia, como titular da competencia de tutela financeira sobre as entidades locais galegas, sobre a sustentabilidade financeira das novas competencias.

3.- PROCEDEMENTO DE CREACIÓN

Para efectos procedementais é preciso distinguir, de acordo co xa analizado, aqueles supostos en que nos encontramos ante un consorcio local daqueles outros en que o consorcio sexa unha entidade pública instrumental do sector público autonómico.

2.A. –Conorcio local:

Réxime xurídico:

DA 20ª da Lei 30/1992, do 26 de novembro; Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (art. 57 e DA 9ª), de acordo coas modificacións introducidas pola Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local; e Lei galega 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei estatal 27/2013, arts. 149 a 152).

*Son consorcios locais os constituídos polas entidades locais entre si ou con outras administracións públicas para fins de interese común, ou con entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público concorrentes cos doutras administracións públicas, sempre que se constituísen de acordo coas previsións da Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia, e deban quedar adscritos a unha entidade local de acordo cos criterios da disposición adicional vixésima da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de RXAP e PAC.





Caracterízanse por ser entidades instrumentais da Administración xeral da Comunidade Autónoma dotadas de personalidade xurídica propia, que suxeitan a súa actividade ás normas que rexen a organización, funcionamento e actuación das administracións públicas, así como ao establecido no seu convenio de creación e no seu estatuto.

*Obxecto: poden constituírse para a xestión de servizos da competencia local ou para a consecución de fins de interese común ou fins de interese público.

*Procedemento de constitución do consorcio (de acordo coa Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia):

1) Iniciativa: a iniciativa para a constitución dun consorcio local poderá partir de un ou de varios entes locais interesados.

2) Expediente para a constitución dun consorcio local e para a elaboración e aprobación dos seus estatutos:

- Iniciación: iniciaranse cos acordos das entidades locais promotoras. Nestes acordos, que serán adoptados por maioría absoluta do número legal de membros das corporacións participantes, designarase un representante da corporación que pasará a formar parte da comisión xestora, que terá a representación do grupo de entidades nesta fase previa e que se encargará da tramitación do correspondente expediente e da elaboración do proxecto de estatuto.

A Xunta de Galicia, a través da consellería competente en materia de réxime local prestará tanta asistencia técnica e xurídica sexa necesaria para a constitución e funcionamento dos consorcios locais.

- Para a elaboración dos estatutos e para a creación de consorcios locais: seguiranse as regras e o procedemento previsto para as mancomunidades de municipios na Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases do réxime local, e nos artigos 137 e seguintes da Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia.

- Modificación dos estatutos e disolución do consorcio local: seguiranse as regras e o procedemento establecido pola Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases do réxime local, e polos





artigos 143 e 144 da Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia, para a modificación dos estatutos ou disolución das mancomunidades de municipios.

2.B.- Consorcio autonómico:

*Réxime xurídico:

- disposición adicional vixésima da Lei 30/1992, do 26 de novembro
- Arts. 54 e ss. da LOFAXGA (en particular, arts. 45 e 46, máis 54 a 67, e arts. 95 a 99).
- Art. 3 Lei 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico.

*Son consorcios autonómicos aqueles consorcios en que a Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia, directamente ou a través das entidades instrumentais reguladas na presente lei, achegase maioritariamente os medios necesarios para a súa constitución e funcionamento ou se comprometese, no momento da súa constitución, a financiarlos maioritariamente, sempre que a actuación dos seus órganos de dirección e goberno estea suxeita ao poder de decisión da Administración xeral da Comunidade Autónoma ou doutra entidade instrumental regulada na presente lei (téñanse en conta, en calquera caso, os criterios da disposición adicional vixésima da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de RXAP e PAC).

Caracterízanse por ser entidades instrumentais da Administración xeral da Comunidade Autónoma dotadas de personalidade xurídica propia, que suxeitan a súa actividade ás normas que rexen a organización, funcionamento e actuación das administracións públicas, así como ao establecido no seu convenio de creación e no seu estatuto.

*Obxecto: poden constituírse para a xestión de servizos da competencia autonómica ou para a consecución de fins de interese común ou fins de interese público.

*Procedemento de constitución do consorcio (de acordo co previsto e a LOFAXGA, que aínda non ten desenvolvemento regulamentario):





1) Acordo do Consello da Xunta que autorice a sinatura do convenio de constitución do consorcio.

Contido mínimo do expediente, tramitado e proposto pola consellería a que vaia quedar adscrito o consorcio (ou, en caso dos órganos superiores dependentes da Presidencia, corresponderá a este a tramitación):

- a. **Memoria**, na cal deberá xustificarse que a constitución do consorcio é a fórmula de cooperación máis eficiente para a xestión pública (en particular, máis eficiente que a colaboración vía convenio), que non supón duplicidades administrativas e cumpre a lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira. Na memoria precisaranse, ademais:
 - i. Obxectivo e fins que se perseguen coa constitución do consorcio.
 - ii. Xustificación da creación do consorcio. Deberá xustificarse que a constitución do consorcio é a fórmula de cooperación máis eficiente para a xestión pública (en particular, máis eficiente que a colaboración vía convenio) dos fins que constitúan o obxecto do consorcio.
 - iii. Consecuencias organizativas da creación do consorcio e, en particular, a súa incidencia sobre as funcións e competencias doutros órganos preexistentes, garantindo que non supón duplicidades administrativas.
 - iv. Os recursos que garanten a viabilidade económico-financeira do consorcio e o cumprimento da lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira.
- b. **Proposta de convenio**, formulada pola consellería de adscrición do consorcio, logo de negociación coas demais entidades públicas e entidades que vaian formar parte do consorcio.
- c. **Proposta de estatutos**, formulada pola consellería de adscrición do consorcio, logo de negociación coas demais entidades públicas e entidades que vaian formar parte do consorcio. Os estatutos elaboraranse tomando como punto





de partida que o consorcio ten personalidade xurídica propia diferenciada respecto da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia, patrimonio e tesouraría propios, así como autonomía de xestión, nos termos que precisen as leis e os seus estatutos, co seguinte contido mínimo:

- i. Fins do consorcio.
- ii. Consellería ou órgano superior da Presidencia de adscrición.
- iii. Determinación da súa sede.
- iv. Particularidades do réxime orgánico do consorcio, con concreción dos seus órganos, das facultades de cada un deles, da forma de designación dos seus compoñentes e do réxime de funcionamento e desenvolvemento da súa actividade. Deberán indicarse os órganos cuxos actos poñan fin á vía administrativa. A estrutura orgánica do consorcio determinarase partindo do seguinte esquema básico:

a. Órganos de goberno:

1. Consello reitor, como órgano superior colexiado de goberno, integrado por representantes de todas as administracións públicas e entidades consorciadas, na proporción que se fixe nos estatutos, garantindo, en todo caso, o voto maioritario da representación da Xunta de Galicia na súa composición.
2. Presidencia do consorcio e do consello reitor, como órgano unipersoal de goberno, que corresponde á persoa titular da consellería de adscrición, salvo que no estatuto da entidade se





prevexa a posibilidade de que o Consello da Xunta nomee outra persoa para desempeñar o cargo por proposta da persoa titular da consellería de adscrición.

O estatuto de cada entidade pode prever outros órganos de goberno con atribucións distintas e, en todo caso, subordinadas ás do consello reitor.

b. **Órganos executivos:** Pode establecerse nos estatutos só un ou os dous órganos executivos, ou ben outros cargos asimilados a este esquema:

1. A dirección. As persoas titulares da dirección serán nomeadas e separadas por decreto do Consello da Xunta, por proposta da persoa titular da consellería de adscrición, entre persoas que reúnan a cualificación necesaria para o cargo, segundo se determine nos estatutos.
2. A secretaría xeral. As persoas titulares da secretaría xeral serán nomeadas e separadas segundo se determine nos estatutos.

Por debaixo do consello reitor e do seu presidente existirá a estrutura administrativa que en cada caso determine a normativa específica de cada entidade.





- v. Particularidades do réxime funcional. Neste punto é necesario ter en conta que corresponde ao consorcio, dentro da esfera da súa competencia, as potestades administrativas precisas para o cumprimento dos seus fins. Ademais, para a xestión dos servizos que se lle encomendan poderá utilizarse calquera das formas previstas na lexislación aplicable ás administracións consorciadas. Por outra parte, o consorcio poderá exercer por delegación competencias e potestades administrativas das administracións consorciadas se así o recoñecen os seus estatutos.
- vi. Particularidades do réxime financeiro, tendo en conta que o réxime orzamentario, económico-financeiro, de contabilidade e de control dos consorcios autonómicos é o establecido pola lexislación de réxime financeiro e orzamentario da Comunidade Autónoma de Galicia, estando ademais suxeitos ao previsto na Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira.
- vii. Persoal: o persoal ao servizo do consorcio poderá ser funcionario, estatutario ou laboral, de acordo co previsto en LOFAXGA e na normativa aplicable aos empregados públicos, e estará suxeito ao réxime de incompatibilidades que lle corresponda (segundo sexa funcionario, estatutario ou laboral).
- viii. Réxime patrimonial, de acordo co previsto na Lei de patrimonio da Comunidade Autónoma e demais normativa que lle sexa de aplicación.
- ix. Determinación do órgano de contratación. Poderá fixarse nos estatutos a duración ou contía dos contratos a partir da cal será necesaria a autorización da persoa titular da consellería de adscrición para a celebración de contratos, salvo que a dita autorización corresponda ao Consello da Xunta.



- x. Causas de disolución do consorcio. A disolución requirirá, en calquera caso, decreto do Consello da Xunta de Galicia, logo de acordo do órgano competente do consorcio.

d. **Plan plurianual de actuación**, co seguinte contido mínimo:

- i. Plan estratéxico para a posta en funcionamento e inicio efectivo das actividades encomendadas ao consorcio.
- ii. Plan económico-financeiro, coa previsión dos recursos materiais e orzamentarios precisos para a súa posta en funcionamento.
- iii. Previsión dos recursos humanos necesarios.

e. **Informe da consellería competente en materia de avaliación e reforma administrativa** (tanto da proposta do convenio como dos estatutos do consorcio), en relación coas razóns de eficiencia da xestión que xustifican a súa creación e a inexistencia de duplicidades.

f. **Informe favorable da consellería competente en materia de facenda** en relación coa viabilidade económico-financeira do consorcio e o seu plan económico-financeiro.

2) Aprobación por decreto do Consello da Xunta da constitución do consorcio e dos seus estatutos, logo da proposta da consellería de adscrición, de acordo co proxecto de decreto e estatutos autorizados previamente polo Consello e contando coas autorizacións das administracións públicas participantes.

*Os estatutos modificaranse por decreto do Consello, logo de acordo do órgano competente do consorcio e por proposta da consellería de adscrición.

*Extinción do consorcio: de acordo co previsto nos seus estatutos e no seu defecto, por decreto do Consello da Xunta, por proposta da consellería de adscrición, logo de informe





favorable das consellerías competentes en materia de administracións públicas e de facenda. As disposicións anteriores determinarán o destino dos bens, dos dereitos e das obrigacións dos organismos, así como as medidas aplicables aos empregados do organismo que se suprime no marco da lexislación reguladora de cada tipo de persoal.

IV.- CONCLUSIÓN FINAIS: LÍMITES IMPOSTOS POLAS DIRECTIVAS COMUNITARIAS

Como peche á presente guía de colaboración horizontal resulta ineludible facer unha remisión aos límites básicos que afectan estas técnicas de xestión pública baseadas na cooperación, recollidos por primeira vez de maneira expresa na normativa comunitaria de contratos públicos (artigo 12 da Directiva 2014/24/UE, e artigo 17 da Directiva 2014/23/UE) e que constitúen a barreira infranqueable que todos os instrumentos de cooperación horizontal deben respectar.

O artigo 12 da Directiva 2014/24/UE e o artigo 17 da Directiva 2014/23/UE configuran os “contratos públicos entre entidades do sector público” como contratos excluídos do ámbito de aplicación da directiva, distinguindo:

A.- ADXUDICACIÓNS “IN HOUSE (números 1 a 3), nas súas distintas variantes:

- Suposto ordinario de encomenda a medio propio.
- Suposto de encomenda “inversa”, en que o medio propio realiza un encargo ao poder adjudicador que o controla;
- Suposto de encomenda a medios propios controlados por unha pluralidade de poderes adjudicadores.

Estes supostos están excluídos da normativa de contratos comunitaria por razón da relación de vinculación entre o poder adjudicador e o medio propio, e para a súa apreciación exíxese a concorrencia dos dous requisitos clásicos do control análogo e parte principal da súa actividade:





- **Control análogo:** *“que o poder adxudicador exerza sobre a persoa xurídica de que se trate un control análogo ao que exerce sobre os seus propios servizos”* (número 1.a), ao que debe engadirse que *“se considerará que un poder adxudicador exerce sobre unha persoa xurídica un control análogo ao que exerce sobre os seus propios servizos (...) cando exerza unha influencia decisiva sobre obxectivos estratéxicos e decisións significativas da persoa xurídica controlada. O dito control poderá ser exercido tamén por outra persoa xurídica, que sexa pola súa vez controlada do mesmo modo polo poder adxudicador”* (número 1, in fine).

Este requisito complétase coa seguinte exigencia adicional: *“que non exista participación directa de capital privado na persoa xurídica controlada, coa excepción das formas de participación de capital privado sen capacidade de control maioritario nin minoritario que estean impostas polas disposicións legais nacionais, de conformidade cos tratados, e que non exerzan unha influencia decisiva sobre a persoa xurídica controlada”* (número 1.c).

- **Parte principal da actividade:** *“que máis do 80 % das actividades desa persoa xurídica se leven a cabo no exercicio dos labores que lle foron confiados polo poder adxudicador que a controla ou por outras persoas xurídicas controladas polo dito poder adxudicador”*. O número 5 contén unha regra para o cálculo da porcentaxe da actividade.

B.- OS SUPOSTOS DE COLABORACIÓN ENTRE PODERES ADXUDICADORES (número 4), para os que se exige a concorrencia de todos os requisitos previstos na directiva e que poden sistematizarse da seguinte maneira:

- Requisitos que afectan os aspectos subxectivos básicos do acordo:
 - Negocio celebrado exclusivamente entre poderes adxudicadores, sen participación de ningunha empresa privada.
 - *“Que os poderes adxudicadores participantes realicen no mercado aberto menos do 20 % das actividades obxecto da cooperación”* (art. 12.4.c da Directiva 2014/24/UE). O número 5 contén unha regra común para o cálculo da porcentaxe da actividade para efectos dos requisitos para as adxudicacións *in house* e para os supostos de colaboración entre poderes adxudicadores.





- Requisitos que afectan os aspectos materiais do negocio xurídico:
 - Obxecto: debe ter por obxecto a **prestación de servizos públicos que incumban aos subscriptores do negocio**, coa finalidade de lograr **obxectivos comúns**.
 - Contido do acordo: o negocio debe basearse na **cooperación entre os poderes adjudicadores participantes**, o que condicionará o seu contido, que non será o propio dun contrato (cun réxime de obrigacións das partes baseado na dualidade entre a Administración contratante e o operador económico prestador do servizo, obra ou subministración) senón que a repartición de obrigacións entre as partes virá determinado pola idea de cooperación **guiada**, en calquera caso, por consideracións relacionadas co **interese público**.

Santiago de Compostela, xuño de 2015.

