

# LOS CONSORCIOS DE ENTIDADES LOCALES: ANÁLISIS Y VALORACIÓN A LA LUZ DE LA NUEVA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL

*SUMARIO: I. Introducción.—II. Precedentes de la figura consorcial.—III. La Administración consorciada: su razón de ser.—IV. Concepto. Distinción de figuras afines.—V. Problemática de la institución consorcial.—VI. Recapitulación.*

## I. INTRODUCCIÓN

Nuestro Estado, de acuerdo con un principio de variedad que impregna el ordenamiento jurídico postconstitucional, no se agota, en cuanto a las clases de personas jurídico-públicas, con las enumeradas en el artículo 137 de la Constitución española, y así, como ha puesto de relieve SANTAMARÍA PASTOR, «junto a ellas —entes públicos territoriales o primarios—, existe toda una galaxia de organizaciones personificadas: organismos dotados cada uno de ellos de personalidad jurídica propia y formalmente independientes del ente matriz, pero fuertemente vinculados al mismo, en cuanto creados para desempeñar funciones o prestar servicios propios de éste» (1).

Esta enorme variedad ha determinado «una enorme confusión doctrinal; hoy por hoy, no existe acuerdo siquiera en cuanto al objeto estudiado, en el cual se incluyen, según las perspectivas, uno u otro tipo de entes. La heterogeneidad de este sector y su extrema movilidad han desalentado a los autores de intentar cualquier tipo de clasificación y tipificación omnicompreensiva. Y no sólo esto: aunque parezca increíble, no se ha intentado hasta la fecha confeccionar un mínimo censo de estas entidades; de tal forma que ni siquiera sabemos bien de qué estamos hablando cuando nos referimos a este sector de las Administraciones Públicas» (2).

Todo lo expresado hasta el momento sirve de aplicación a la figura consorcial, figura claramente derivada del principio de cooperación entre las Administraciones Públicas y que, tras las recientes modificaciones surgidas en la legislación local, desde el año 1985, a nuestro juicio, requiere un replanteamiento doctrinal ajustado a la nueva realidad de nuestro Estado.

---

(1) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, 1988, pág. 1185.

(2) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, pág. 1186.

Se intenta, por tanto, con este estudio, acotar y delimitar el concepto y naturaleza de la institución consorcial, tras las recientes modificaciones realizadas en la legislación local, conectando a la institución con la finalidad para la que surge, es decir, la de servir de vehículo para la consecución de intereses comunes a los entes que forman parte de la misma.

Todo ello porque parece ineludible que, aunque no exista en nuestro ordenamiento una obligación jurídica exigible a las entidades públicas de cooperar para la satisfacción de fines inherentes a las mismas, la más elemental lógica parece que obligaría a ello.

## II. PRECEDENTES DE LA FIGURA CONSORCIAL

No es ocioso el plantear como punto previo al análisis de la institución que se analiza, cuáles sean los precedentes y las raíces fácticas de ésta; así lo reconoció el propio Tribunal Supremo al considerar en su sentencia de 2 de abril de 1979 (Ar. 1943) lo siguiente:

«La necesidad, en ciertos casos, de expandirse fuera del término municipal, ha sido tan apremiante y tan justificada que se ha dicho que la institución consorcial ha surgido por generación espontánea, no apareciendo regulada hasta que se promulgó el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.»

Y es que, como ha puesto de relieve PÉREZ PÉREZ (3), la figura estudiada tiene sus raíces en el Derecho Romano y puede servir de hilo conductor, como figura comprensiva de una serie de instituciones «desde la medianería hasta las urbanizaciones privadas, pasando por las Comunidades de aguas y de regantes y las sociedades agrarias de transformación». Y en este sentido, a partir de un concepto ampliable de comunidad apoyable en el artículo 392 del Código Civil, el Consorcio real, cuyo paradigma sería la propiedad horizontal, se define como «la comunidad de intereses que tiene por objeto la normalización de determinados bienes privativos en otros comunes necesarios o convenientes para el adecuado uso o explotación de los primeros y cuyo fin es la organización concreta de los bienes vinculados» (4).

Ahora bien, como destaca con notable acierto MARTÍN MATEO (5), «esta figura jurídica que ciertamente puede englobar supuestos fronterizos entre el Derecho Público y el Derecho Privado, tiene en común con el consorcio que aquí nos ocupa, su carácter de comunidad de intereses y el respeto a las titularidades originarias, pero poco más, ya que en nuestro

(3) E. PÉREZ PÉREZ, *El Consorcio Real en el Derecho positivo español*, MOPU, Madrid, 1986.

(4) E. PÉREZ PÉREZ, *op. cit.*, pág. 309.

(5) R. MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos*, Editorial Trivium, Madrid, 1987, y, con carácter general, *Los Consorcios Locales*, IEAL, Madrid, 1970.

caso lo que permanece es la presencia de una Corporación de Derecho Público».

Quedan, pues, al margen de este estudio los llamados Consorcios Privados, que ofrecen especial relevancia en el Ordenamiento italiano, en cuanto regulados en el Código Civil, y que por su objeto pueden ser agrícolas, industriales y mineros (6); por tanto, la aportación de la doctrina italiana no puede ser importada en bloque, ya que, en algunos casos, como señala MARTÍN MATEO, no existe una personalidad jurídica distinta a la de sus miembros.

En el Derecho Administrativo surgen los Consorcios en relación con el ordenamiento forestal y minero, aunque de forma poco rigurosa (7) y en otras ocasiones sin responder a un contenido específico.

Va a ser en el Derecho Español con la aprobación por Decreto de 17 de junio de 1955 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales cuando aparezca una regulación reconocedora de la institución consorcial, situándola sistemáticamente como entidad local de carácter no territorial.

En el Derecho Comparado, sin duda, es en Italia, sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, donde se ha producido un mayor auge de la figura consorcial (y en este caso de carácter público), provocado por el ingente número de municipios (aproximadamente unos 8.000), según destaca QUINTANA LÓPEZ, que alude a las dificultades financieras para el cumplimiento de sus funciones (8).

Estas figuras instrumentales para la realización de fines comunes son recogidas en la Ley de 3 de marzo de 1934; se ha dicho que «las posibilidades que ofrece este texto son variadas; en efecto, permite la constitución de consorcios para la realización de obras o la gestión de servicios entre municipios, y de éstos con la provincia, entre provincias, y de éstas con uno o más municipios; incluso prevé la posible participación en ambos tipos de consorcios con otros entes públicos, siempre que éstos estén autorizados por las normas a que se hallen sujetos» (9).

No obstante, en relación al objeto de nuestro estudio, interesa destacar que «los consorcios, tanto facultativos como obligatorios, según establece el artículo 162, son entes morales, a los que la jurisprudencia reiteradamente ha reconocido personalidad jurídica pública y diversa de la de los entes que los componen. En cuanto a su funcionamiento, deliberaciones, finanzas y contabilidad, vigilancia y tutela gubernativa se aplican a los consorcios las normas dispuestas para la provincia, en aquellos casos en que ésta forme parte; en otro caso, las relativas al municipio consor-

(6) G. STANCANELLI, *Il Consorzi nel Diritto Amministrativo*, Milán, 1963. Traducción española en la Colección «Estudios Administrativos», núm. 15, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1972.

(7) MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ, *Los Consorcios en el Derecho español*, IEAL, Madrid, 1974.

(8) T. QUINTANA LÓPEZ, *Los entes locales complejos y otras formas de colaboración en el ordenamiento local italiano*, «Revista de Administración Local y Autonómica», núm. 241, pág. 57.

(9) T. QUINTANA LÓPEZ, *op. cit.*, pág. 58.

ciado que cuente con el mayor número de habitantes, o bien las aplicables al municipio capital de provincia cuando forme parte del consorcio» (10).

Por último, es preciso resaltar que en los últimos tiempos esta figura ha dejado de cumplir en el ordenamiento italiano finalidades sectorializadas y, como destaca QUINTANA LÓPEZ, siguiendo en este punto a VILLONE, han pasado a desempeñar también papeles programatorios (11) que se manifiestan en la Ley número 991 de 1952, el DPR número 987 de 1955 o el DPR número 1523 de 1967.

### III. LA ADMINISTRACIÓN CONSORCIADA: SU RAZÓN DE SER

Ya expresamos al principio de este trabajo, cómo la institución consorcial había surgido «por generación espontánea», es decir, como respuesta a la apremiante e imperiosa necesidad de un ente público, en el presente caso del Municipio, de satisfacer intereses públicos y vecinales que exceden del ámbito municipal y de las competencias municipales.

En este sentido, «durante el siglo XIX toda la preocupación consistía en delimitar lo que eran competencias estatales y locales (potestad municipal». Para ello, se utilizaba el sistema de enumeración con cláusula residual en favor del Estado. Salvo en la Constitución de 1869, en que se introduce el *Universalitätsprinzip* germánico (asuntos peculiares) (12).

La situación anteriormente descrita, y que no fue exclusiva de España, sino que en el Derecho Europeo pueden encontrarse en países tales como Italia y Francia, se puede afirmar que ha cambiado de rumbo influenciada evidentemente por la realidad social y por la doctrina, proponiendo soluciones de articulación de competencias y no simplemente por motivos políticos, sino, fundamentalmente, por razones técnicas y económicas.

Nuestro Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el deber de colaboración en la sentencia de 4 de mayo de 1982 y así ha destacado cómo dicho deber «no es menester justificarlo en preceptos concretos, pues se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución».

Así, señala GARCÍA-TREVIJANO (13) que la posición del Municipio ha variado sensiblemente en todos los países por las siguientes causas:

- 1) Por el avance de la técnica, que exige un principio de concentración. La técnica se proyecta en la realidad a través de la inversión

(10) T. QUINTANA LÓPEZ, *op. cit.*, pág. 60.

(11) T. QUINTANA LÓPEZ, *op. cit.*, pág. 61 (Massimo VILLONE, *L'associazionismo tra gli enti locali Profili evolutivi*, «Quaderni Regionali», FORMEZ, núm. 39, pág. 20).

(12) MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ, *op. cit.*

(13) JOSÉ ANTONIO GARCÍA-TREVIJANO Y FOS, *Articulación-Entes Locales*, IEAL, Madrid, 1967.

- económica, lo que supone cuantiosos gastos que sólo el Estado —dentro del sector público— está en disposición de afrontar.
- 2) Por las guerras y depresiones económicas que han obligado a concentrar esfuerzos (lo que supone ahorrarlos en buena medida).
  - 3) Por el ensanchamiento de los horizontes humanos, que superan las fronteras nacionales y, con mayor razón, las locales.
  - 4) Por la insuficiencia de medios económicos de los entes locales, que obliga a aceptar subvenciones, auxilios y ayudas estatales con el consiguiente fortalecimiento del control.

Con este planteamiento, obviamente, no se quiere decir que la autonomía, como grado máximo de la descentralización, tienda a desaparecer, pero sí que habría que replantear las relaciones Estado-Comunidad Autónoma-Diputaciones Provinciales-Municipios, bajo posiciones distintas, lo que no hace sino responder al artículo 57 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (14).

Hoy, la autonomía como ámbito de competencias propias, más que como un mito de sentimiento localista frente al Estado, al estilo del romanticismo municipalista del pasado siglo, ha de ser considerado a través de las competencias legalmente asignadas a cada una de las referidas entidades y Administraciones Públicas (15).

Por tanto, como ha reiterado la doctrina científica, la gestión de los intereses públicos que el ejercicio de las competencias asignadas legalmente a diversas Administraciones Públicas comporta, normalmente requiere para ser adecuada y eficaz de la interacción de sus esfuerzos, funciones y recursos, esto es, de una actuación administrativa conjunta y combinada cuando el interés público a realizar ofrece un ámbito común a la competencia y acción de diversas esferas administrativas.

Por ello, en la articulación de competencias se habrá de tener en cuenta el elemental principio organizativo de simplificar lo complejo y por supuesto no complicar lo sencillo. Esto nos llevará a considerar que la selección de la Entidad pública más adecuada para la prestación de un servicio será aquella cuya organización le permita, con el mínimo aparato orgánico, asumir y ejercer con la máxima eficacia, rapidez y economía el mayor número de funciones (16) y, cuando se trata de servicios de «interés común», se deberá acudir a fórmulas asociativas, como el Consorcio, que hagan compatible la necesidad de colaboración y cooperación entre

---

(14) Artículo 57: «La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará, con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.»

(15) José A. LÓPEZ PELLICER, *El Consorcio urbanístico*. Editorial Abella, Madrid, 1984.

(16) Manuel TORIBIO LERMES, *El Consorcio Local español*, «REVL», y José ORTIZ DÍAZ, en *Problemas estructurales del Derecho de la organización administrativa*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 170, 1971.

las distintas Administraciones Públicas, con la de evitar la instrumentalización de los inferiores.

Recopilando sobre lo expuesto, se presenta hoy como una necesidad ineludible en todos los países la cooperación entre todas las Administraciones Públicas, pues existen a nuestro juicio pocos ámbitos competenciales exclusivos de una sola Administración Pública, antes bien, se presentan en la realidad social no pocos intereses comunes, cuya satisfacción requiere la coordinación de voluntades y esfuerzos —evitando así la innecesaria duplicidad de actuaciones, con el mayor gasto público consiguiente— que hagan realidad la eficaz gestión y consecución de los fines a los que las Administraciones Públicas sirven, más allá de simples frases y declaraciones de intenciones como que: «El Estado y las Comunidades Autónomas colaborarán con las Administraciones Locales.»

Es por ello que surge la necesidad de hacer efectivos los principios de cooperación y solidaridad. Como expone ORTIZ DÍAZ, «en ciertos casos bastará el establecimiento de normas relacionales: "convenios", "contratos" o "conciertos" de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas. Mas a veces, y es quizá lo que más demanda el futuro, será necesaria la creación de nuevas figuras organizativas institucionales, de base asociativa, que impliquen una puesta en común de medios personales y materiales de diversas Administraciones para la realización, también en común, de ciertas necesidades y servicios» (17).

Y todo lo expuesto no hace sino responder a la propia doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, que revela cómo en el entramado constitucional de distribución de competencias resulta necesario cuando no imprescindible establecer cauces de coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas; así este Alto Tribunal, en la sentencia 27/1987, de 27 de febrero, señalaba: «Por otra parte, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (artículo 103.1 de la CE), que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan.»

De esta forma el Tribunal consagra, como venimos afirmando reiteradamente, que en nuestro Estado se hace imprescindible la articulación de competencias entre las distintas Administraciones Públicas; y a ello responde, sin duda, la institución consorcial.

---

(17) Obra citada (pág. 199).

Pero es que además nuestro Tribunal Constitucional, al analizar la legislación básica estatal sobre régimen local, en la sentencia antes meritada, añade: «La citada Ley de Bases dispone en su artículo 7.2 que las competencias propias de los entes locales deberán ejercerse atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas; en su artículo 10.2 prescribe que procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan del interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios con los de éstas.» De estas declaraciones no cabe sino deducir que es preciso articular lo que SANTAMARÍA PASTOR (18) ha denominado como «personificaciones instrumentales» que hagan efectivos estos principios que se están enumerando, y en los cuales el Consorcio encuentra su encaje adecuado.

En el caso español, resulta actualmente aún, si cabe, más evidente lo hasta ahora expuesto. Basta repasar serenamente los artículos 148 y 149 del texto constitucional y los artículos 25 y siguientes de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (19), para comprobar que no existen apenas ámbitos competenciales de prestación de servicios a los ciudadanos que correspondan en exclusiva a alguna Administración Pública, sino que, muy por el contrario, se produce un solapamiento de competencias entre las diversas Administraciones Públicas, que no hace sino avalar la idea de la necesidad de racionalizar el efectivo ejercicio de las competencias legal y constitucionalmente atribuidas, haciendo surgir, cuando los intereses sean comunes, entidades asociativas, de las que el Consorcio pudiera ser el paradigma, que haga a su vez efectivos los principios de solidaridad y cooperación y evite de una vez por todas la funesta duplicidad de organizaciones que realicen una misma labor, con los indudables efectos de dispersión de iniciativas, de descoordinación y de mayor gasto público que ello comporta.

Se presenta hoy como una tarea inaplazable, y avanzamos ya esta idea clave, la necesidad de establecer la normativa adecuada, con el rango legal suficiente, que articule la creación de Consorcios en el Derecho Español.

### III. CONCEPTO. DISTINCIÓN DE FIGURAS AFINES

Ha habido entre estudiosos del tema numerosos conceptos de la institución que se estudia; no obstante, si bien expondremos los a nuestro jui-

(18) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, págs. 1184 y ss.

(19) Los artículos 148 y 149 del texto constitucional establecen el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, y los artículos 25 y siguientes de la Ley 7/85, de 2 de abril, las competencias de las Entidades Locales.

cio más relevantes, intentaremos adecuarlos al concepto de Consorcio más amplio que compartimos.

Desde este punto de vista, ALBI (20) lo definió como «Fundación Pública o empresa mixta constituida, de modo exclusivo, entre entidades públicas».

Por su parte, MARTÍN MATEO insiste en que primeramente el Consorcio es una entidad local, es decir, es ante todo un ente público de carácter local.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ lo define como «Corporación interadministrativa local y no territorial, voluntariamente constituida e integrada por alguna o algunas Corporaciones Locales y otra u otras Entidades Públicas de diferente orden, o solamente por Corporaciones Locales de distinto grado, con el fin de instalar o gestionar servicios de interés local».

El XLVI Seminario sobre «Actuales Problemas de las Mancomunidades y Consorcios» (21) la definió así: «El Consorcio es entidad local, dotada de personalidad jurídica propia, con plena capacidad de obrar y económica, constituida por la asociación voluntaria de entidades locales de distinto orden, entre sí, o entidades locales con otros entes públicos, para la prestación de servicios de interés local en la esfera de competencias de los partícipes.»

Por último, TORIBIO LERMES, en su trabajo *El Consorcio Local Español*, estima que el Consorcio es «Entidad Local, dotada de personalidad jurídica pública, con plena capacidad de obrar y económica, creada al amparo de la legislación local o por ley especial, que asocia Entidades Locales de distinto orden entre sí, o entidades locales con otros entes públicos, para la prestación de servicios de interés local a los que están vinculados por sus respectivas competencias».

No obstante, cabe hacer una precisión importante a estas definiciones, y es precisamente su carácter o no de entidad local, pues desde nuestro punto de vista dicha concepción pudiese estar desfasada tanto en cuanto a la razón de ser del Consorcio como respecto a la legalidad vigente.

En este sentido, se ha venido afirmando que el objeto y la razón de ser del Consorcio no es otro que la de lograr una eficaz cooperación entre distintas Administraciones Públicas cuando se produce un interés común; y parece evidente que este interés público común puede darse entre Corporaciones Locales del mismo orden o de distinto; o entre entidades locales y otras Administraciones Públicas; o, lo que resulta evidente, entre otras Administraciones sin participación de entes locales, sujetos a los que habría que añadir entidades privadas sin ánimo de lucro.

Por otro lado, entendemos que lo que caracteriza a las entidades locales, desde el punto de vista teleológico, es la consecución de «intereses locales» y son precisamente estos intereses locales los que determinan su razón de ser. Pero, como ya hemos expuesto, en el Consorcio lo que

(20) Fernando ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Aguilar, Madrid, 1960, págs. 498-499.

(21) Celebrado en Tarrasa-Sabadell del 25 al 27 septiembre 1975.



prevalece es la existencia de intereses públicos locales y extralocales, correspondientes a competencias de difícil asunción en exclusiva por una Administración Pública, y que en aras de una mayor cooperación y eficaz gestión se atribuyen a una Corporación de Derecho Público, no territorial y asociativa, precisamente para aunar esfuerzos e iniciativas en aras del interés público, exclusiva o no exclusivamente local.

Como exponen GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, «... cuando se trata de un Consorcio en el que participa una entidad local, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales pretende atraer hacia el ordenamiento local la regulación consorcial, pero no es fácil admitir siempre esa vis atractiva frente al ordenamiento estatal».

Y es que es al menos «arriesgado» mantener que cuando concurren dos Administraciones Públicas de distinto orden, voluntariamente, a crear una organización institucional que procure la satisfacción de intereses comunes, y no exclusivamente locales, se le haya de atribuir necesariamente el carácter de entidad local, y que su régimen jurídico venga determinado por el Ordenamiento Jurídico Local.

Esta discusión doctrinal ha sido superada, en el caso de España, por la propia legislación local (22), al no ser incluido en el catálogo de entidades locales.

Por ello somos de la opinión compartida con GARCÍA-ESCUDERO Y PENDAS (23) de que estamos en presencia «de una entidad pública de carácter o naturaleza singular».

Ahora bien, una correcta delimitación de la figura consorcial requiere, sin duda, traer a colación en este punto a SANTAMARÍA PASTOR, quien ha situado correctamente a la institución consorcial dentro de lo que denomina las personificaciones instrumentales de naturaleza corporativa. Así entiende bajo dicho rótulo a «todas las organizaciones dotadas de personalidad jurídica, creadas por la asociación de dos o más entes públicos (y, eventualmente, de entidades o personas privadas) para el desarrollo de una función pública de interés común a los entes asociados o de una actividad de interés general» (24). E incluye dentro de éstas a las mancomunidades y a los consorcios, destacando la concurrencia de dos notas en ambas:

- la asociación entre entes se realiza bajo una forma pública de personificación, lo que permite distinguirlos de las sociedades en cuyo capital participan distintos entes públicos;
- dicha asociación tiene lugar en pie de igualdad, dando lugar a la aparición de una entidad-puente no integrada en la órbita organizativa de ninguna de las entidades participantes en la misma; esta segunda nota permite distinguirlos de los entes instrumentales de un ente público en

(22) Artículos 3 y 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

(23) P. GARCÍA-ESCUDERO Y PENDAS, *El nuevo Régimen Local español*.

(24) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, pág. 1199.

cuyos órganos de gobierno se integran representaciones de otros entes públicos (25).

Añade dicho autor que el Consorcio aparece en nuestra legislación con perfiles y límites conceptuales bastante borrosos y señala que la normativa sobre esta figura constituye una simple cobertura formal que admite los más variados contenidos, matizando que «el consorcio local, pues, se estructura sobre el principio del *ius singulare*» (26).

Pero, además, pone de relieve que esta figura carece de un adecuado soporte legal en la Administración del Estado, «en la que ni siquiera existe un mínimo marco legal» (27), lo que ha conducido, según su opinión, a «la singularidad y diversidad de las regulaciones de cada consorcio» y «a una tendencia a la asimilación con el régimen de los organismos autónomos» (28).

En este sentido entendemos que el Consorcio responde hoy más al carácter de una entidad pública corporativa, de carácter no territorial, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, constituida por la asociación voluntaria de Administraciones Públicas del mismo o de distinto orden, o entre éstas y entidades sin ánimo de lucro, entre las que existe una comunidad de intereses, para la consecución de fines de interés público común. Tal es la definición que ofrecemos.

Las características propias de esta institución consorcial de carácter público serán así las siguientes:

- a) Existencia de una comunidad de intereses entre los sujetos que hayan de integrarse en el Consorcio, es decir, existencia de un «interés público común».
- b) Entidad de base asociativa de entes públicos entre sí y de éstos con sociedades privadas sin ánimo de lucro que surge para la cooperación entre estas entidades administrativas, y que adquiere denominación institucional.
- c) Personalidad jurídica propia e independiente y plena capacidad de obrar del Consorcio, respecto de los entes públicos y privados que en él se integran.
- d) La creación de esta nueva entidad pública, no supone desaparición de los entes agrupados, sino como observa STANCANELLI (29) «los sujetos consorciados permanecen vivos y mantienen su reciproca autonomía estructural».
- e) Su naturaleza es corporativa, al integrarse distintos sujetos en pie de igualdad, para la consecución de intereses comunes.

---

(25) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, pág. 1199.

(26) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, pág. 1201.

(27) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, pág. 1201.

(28) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, pág. 1201.

(29) *Op. cit.*

Afirmando, desde nuestro punto de vista, el carácter de público y no exclusivamente local del Consorcio, interesa resaltar la indudable relevancia que esta figura pueda tener en dicho ámbito. No es por casualidad que esta figura arranque legislativamente en el ámbito local; y además la insuficiencia de medios técnicos y económicos en los que se ha visto sumergida la Administración Local española, fue lo que motivó su aparición.

Surge además, en el caso específico español, un nuevo motivo de impulso a la figura en el campo local: el artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, antes mencionado, parece orientar dicha línea de actuación, al indicar que la cooperación económica, técnica y administrativa podrá tener lugar a través de Consorcios o Convenios.

Por otro lado, el Consorcio puede ser el instrumento idóneo para hacer efectiva la gestión de las actividades complementarias con otras Administraciones Públicas a que alude el artículo 28 de la mencionada Ley, y entre las que se incluyen *ad exemplum*, educación, cultura, sanidad, medio ambiente, etc...

Por ello cabe poner de relieve la indudable importancia que la figura consorcial puede tener en el ámbito local como instrumento de cooperación entre diferentes Administraciones Públicas y como medio de superar la insuficiencia de medios técnicos y económicos en el ámbito local.

Llegados a este punto, parece interesante diferenciar a esta figura de otras de carácter asociativo, y en concreto de la sociedad interlocal, de las mancomunidades, de la figura de condominio o copropiedad y de los Convenios o Concierdos administrativos.

#### A) *Sociedad Interlocal*

Respecto a ésta compartimos la opinión de NIETO al exponer que «el primer dato residual es que con el consorcio (a diferencia de la sociedad) no se crea un nuevo centro de intereses, sino que cada socio conserva su interés propio, y lo único que hace es encomendar la gestión de sus intereses al nuevo ente: el consorcio es, pues, un ente de gestión» (30).

Y ello es relevante toda vez que conecta con el principio de beneficio que toda sociedad privada (aunque integrada por Administraciones Públicas) persigue. Es por ello que habrá que deslindar qué tipos de servicios requieren fórmulas privadas de gestión y cuáles fórmulas públicas. A todo lo cual habrá que añadir la especial situación que en el ordenamiento jurídico tienen los entes públicos y los privilegios que de ellos se derivan.

---

(30) A. NIETO, «Hacia una Teoría Consorcial de las Comunidades de Aguas de Canarias», en *Estudios de Derecho Administrativo Especial Canario*, vol. III, pág. 127.

### B) *Mancomunidades*

Respecto de esta figura, el Consorcio presenta afinidades muy acusadas. En efecto, ambas participan del interés común, de su carácter asociativo y de su naturaleza pública.

Para SANTAMARÍA PASTOR, constituye el Consorcio el «complemento lógico de la mancomunidad» (31). Entonces, ¿cuál es la nota diferenciadora entre ambas instituciones jurídicas?

A nuestro juicio, las notas relevantes que diferencian a ambas figuras y que justifican su razón de ser son dos:

- El carácter exclusivamente local de la mancomunidad y por tanto la prevalencia del Ordenamiento Jurídico Local.
- La segunda nota es la presencia de intereses comunes, pero exclusivamente locales en una, frente a los intereses públicos comunes pero no exclusivamente municipales del Consorcio.

Habrá, pues, que ver qué tipo de servicio se trata de prestar y es en este tipo de servicio o competencia donde habrá que determinar si el interés común corresponde en exclusiva a los Municipios o existe por el contrario una conjunción de intereses con otras Administraciones Públicas que hacen aconsejable acudir a la institución consorcial, con las evidentes ventajas técnicas y económicas que ello puede suponer.

### C) *Condominio o Copropiedad*

Visto el carácter instrumental del Consorcio, es decir, su configuración como una Administración al servicio de fines de interés común propios o pertenecientes al ámbito de actuación de los sujetos asociados, se desprende la independencia «patrimonial» de los miembros de éste (32); así, lo que diferencia al Consorcio de la figura de copropiedad o condominio es básicamente que la gestión instrumental del Consorcio es una gestión fiduciaria, manteniendo los sujetos consorciados las respectivas titularidades patrimoniales cuya gestión se atribuya al Consorcio e incluso, en caso de asumir éste la titularidad de bienes que sean necesarios para la realización de sus fines y funciones, se desarrollará su gestión al servicio de los intereses comunes de los sujetos consorciados.

### D) *Convenios o Conciertos*

Se distingue la institución consorcial de los Convenios o Conciertos entre Administraciones Públicas por un dato esencial, la existencia en

(31) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, pág. 1200.

(32) LÓPEZ PELLICER, *op. cit.*

aquella de personalidad jurídica propia e independiente de los sujetos que la integran, aunque al servicio de los intereses económicos de éstos. Y esta distinción, como fácilmente puede deducirse, no es ociosa en absoluto, por la indudable eficacia en la gestión que el reconocimiento de personalidad jurídica comporta.

No obstante, y como se viene reiterando, habrá de examinarse la materia en concreto, ver los intereses públicos que concurren, la conveniencia o no de dotar de personalidad jurídica propia y de adoptar formas públicas o privadas de gestión, para determinar qué fórmula habrá de ser la más eficaz en cada caso concreto.

En el caso español, aparece la figura del Consorcio como una de las que pueden llevar a cabo felizmente la idea de cooperación, sobre todo en el ámbito de las relaciones Diputaciones Provinciales-Municipios, y que encuentra su ubicación legal en el artículo 30.6 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, al establecer que: «Las formas de cooperación serán: g) la creación de consorcios u otras formas asociativas legalmente autorizadas.»

Es por ello que, a nuestro juicio, la institución consorcial encuentra dentro del ámbito local, en la esfera de las relaciones Diputaciones Provinciales-Municipios, un amplio ámbito de actuación como mecanismo que haga efectiva la función de cooperación atribuida por la legislación vigente a la Diputación Provincial.

#### IV. PROBLEMÁTICA DE LA INSTITUCIÓN CONSORCIAL

Se pasa ahora a exponer lo que según una amplia doctrina se presentan como problemas de la institución consorcial, aun partiendo de la idea de que la problemática de esta institución no se agota en los problemas que se pasan a enumerar.

##### a) *Insuficiencia normativa*

El Consorcio de entidades locales viene básicamente regulado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que en su artículo 87 establece como novedad a la legislación ya existente la posibilidad de que en los Consorcios participen, junto a Administraciones Públicas, entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas.

Como figura típicamente institucional, es claro que los Estatutos del Consorcio serán su ley fundamental. En este sentido se expresan tanto el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, que en su artículo 110.2 dispone que «los Estatutos de los Consorcios determinarán los fines de los mismos así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero», como el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, vigente en la actualidad, en los términos previstos por la disposición adicional

primera y transitoria primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que establecía semejante previsión en su artículo 39.

La legislación anterior, vigente antes de la entrada en vigor del Texto Refundido, es decir, el Texto Articulado Parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, establecía en su artículo 107.3 lo siguiente:

«Los Estatutos de los Consorcios, que serán aprobados por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro del Interior y previo dictamen del Consejo de Estado, determinarán los fines del Consorcio, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero, en relación con el general de las entidades locales.»

Normativa que se vio afectada por las transferencias de competencias realizadas por el Estado a las Comunidades Autónomas (por ejemplo, Real Decreto 3315/1983, de 20 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Administración Local).

No obstante, y derogada esta norma por el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen Local, no aparece claramente definido, aún, en la mayoría de los Ordenamientos, qué tipo de regulación debe regir la constitución del Consorcio, órgano que en su caso debe aprobarlo, legislación sectorial aplicable, etc., toda vez que, como ya se expresó, entendemos que la institución consorcial no goza de la condición de ente local, sino de «entidad pública institucional de naturaleza corporativa y carácter singular».

Es por ello que parece necesario, para suplir este vacío normativo, que sean los propios Estatutos del Consorcio los que determinen qué legislación será la aplicable, sin perjuicio, eso sí, de subrayar que a nivel de ley (que debiera ser estatal) se recoja la forma de constitución de los Consorcios, contenido mínimo de los Estatutos, recursos económicos que éstos pueden emplear para la consecución de sus fines, etc.

Acorde con estas soluciones, la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, acoge en su preámbulo las siguientes consideraciones:

«La aplicación del Principio de Cooperación tiene una dimensión diferente, si se considera como una técnica de relación voluntaria, o si se considera como una competencia o función que el mismo ordenamiento atribuye a una Administración para que la ejerza en beneficio de otras. Es evidente que la Ley tenía que potenciar los sistemas de cooperación voluntaria, pero también lo es que la presencia de una nueva estructura política y administrativa como es la Generalidad tiene que comportar un replanteamiento de la cooperación-función. La atribución a la Generalidad de

estas funciones y el establecimiento de Organismos mixtos de colaboración y de otras fórmulas de cooperación constituyen los elementos definidores del nuevo sistema de relaciones.»

Y en consonancia con ello, establece en su articulado una serie de previsiones en relación a los Consorcios; así, el artículo 252 dice:

«El Consorcio es una Entidad pública de carácter asociativo que podrá estar constituida por los Entes locales con otras Administraciones públicas para finalidades de interés común o con Entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan finalidades de interés público concurrentes con las de los Entes locales.»

Añadiendo en su artículo 253.1:

«El Consorcio será de naturaleza voluntaria y tendrá personalidad propia para crear y gestionar servicios y actividades de interés local o común. Se constituirá por acuerdo de las diferentes Entidades que lo integren o por adhesión posterior, según las normas internas que lo rijan.»

Y establece, recogiendo ya la forma tradicional utilizada, en su artículo 254.2, lo siguiente:

«Los estatutos del Consorcio determinarán las especificidades del régimen orgánico, funcional y financiero en relación con el general de los Entes locales o, en su caso, con el de las demás Administraciones que intervengan en el Consorcio.»

Pero esta normativa de desarrollo de las bases del Estado no resuelve la carencia normativa que se aprecia en la regulación de los Consorcios (por ejemplo, cuando en el Consorcio intervenga la Administración del Estado).

Por ello, seguimos reafirmando la idea ya expresada de que parece conveniente la regulación del Consorcio, al amparo del artículo 149.1.18 de nuestro texto constitucional, por el Estado, para suplir el vacío existente en cuanto a la normativa que ha de regir el mismo en cuanto a su constitución, órganos necesarios del mismo, etc.

#### b) *Organización*

Es nuestra opinión que un ente de gestión como el Consorcio, nacido al amparo del principio de coordinación y cooperación, precisamente

para realizar una gestión más eficaz, debería incluir entre sus órganos de gestión un Director gerente configurado de la siguiente forma (33):

1.º) Carácter eminentemente técnico, limitándose el Consejo a señalar las directrices de la política general, pero sin intromisiones en lo administrativo.

2.º) Profesionalidad: El Gerente no es sólo un técnico, sino un funcionario que dedica su actividad a la función y hace del ejercicio de ella su modo de vivir.

3.º) Amplios poderes: No podemos olvidar que el Gerente es el último eslabón de una cadena de reacciones contra los Alcaldes Locales débiles.

4.º) Aполiticidad: El Gerente no se halla vinculado a ningún partido político y no debe su nombramiento al favor de nadie, sino a su capacidad.

### c) *Financiación*

Como establece TORIBIO LERMES (34), el régimen financiero deberá regularse ordenadamente en sus Estatutos, que podrán seguir tres modelos:

- Financiación por los partícipes.
- Financiación autónoma.
- Financiación mixta.

Y es en este punto cuando parece interesante recoger en este trabajo las conclusiones del Seminario sobre «Actuales problemas de las Mancomunidades y Consorcios» y que establece, en cuanto a materia financiera, los siguientes tres párrafos:

«Como criterio general, los Ayuntamientos y Diputaciones y el propio Estado, integrados en los entes asociativos que son objeto del presente Seminario, han de renunciar a cualquier beneficio o lucro que de la actividad de Mancomunidades y Consorcios pueda derivarse, por cuanto son entes sin ningún ánimo de lucro y con unos fines de tipo social y comunitarios muy claros, ya que entendida de otra forma, huelgan tales entes procediendo más bien ir a la creación de la sociedad privada interlocal.

Por otra parte, tanto en la Mancomunidad de fines múltiples como en el Consorcio que abarca la gestión integrada de varios servicios relacionados, debe pensarse, más bien,

---

(33) Juan MALESILLO SAMOS, *En torno a la Gerencia en lo local*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 103, Madrid, 1959.

(34) TORIBIO LERMES, *op. cit.*



en un modelo de financiación conjunta en el que carece de significación el superávit de un servicio concreto.

En el caso de existir superávits, los mismos han de ser reinvertidos en la mejora y conservación de las obras y servicios prestados por Mancomunidades y Consorcios o, en su caso, en la inclusión de estos entes de nuevos servicios, de interés común de explotación deficitaria para los partícipes. También podría aplicarse el superávit a disminuir la aportación del ejercicio siguiente... No se aplicará este criterio a aquellas Mancomunidades o Consorcios que no tengan por objeto la prestación de un servicio público, sino la explotación de bienes en común, dado que en estos casos la obtención, y consiguiente reparto de beneficios, constituye su objeto.»

Junto a estas reflexiones realizadas en el marco doctrinal, cabe hacer referencia aquí a lo prevenido en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, que dedica su Título IV a la regulación de los «Recursos de otras entidades locales.» En concreto, sus artículos 132 y 135 establecen:

«Art. 132:

1. En los supuestos de establecimiento de contribuciones especiales por las Entidades supramunicipales con motivo de la realización de obras o del establecimiento o ampliación de servicios que afecten a uno o varios términos municipales, el órgano superior de gobierno de aquéllas, al determinar las zonas afectadas por la obra o concretar el beneficio especial que representa para cada una de dichas zonas, podrá distinguir entre el interés directo de los contribuyentes, y el que sea común en un término municipal o en varios.

2. En este caso, los Ayuntamientos afectados que estén integrados en dichas Entidades tendrán el carácter de contribuyente al objeto del pago de las cuotas individuales correspondientes, que serán recaudadas por los mismos, de acuerdo con las normas reguladoras de este tributo municipal.

3. Las cuotas señaladas a los Ayuntamientos, en calidad de contribuyentes, serán compatibles con las que los propios Ayuntamientos puedan imponer con motivo de los gastos ocasionados por las subvenciones, auxilios o cualquier otra forma de cooperación que hayan prestado a las obras públicas, instalaciones o servicios de las Entidades a que pertenezcan.

Art. 135:

Las Mancomunidades y demás entidades municipales asociativas dispondrán, además de los recursos citados en el artículo 132, de las aportaciones de los Municipios que integren o formen parte de las mismas, determinadas de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de creación respectivos.»

Ahora bien, como venimos señalando hasta aquí, entendemos que los Consorcios no gozan del carácter de entidad local, y por tanto a éstos no les son aplicables, en cuanto a las formas de financiación, los artículos antes reseñados, pues no estamos ante entidades municipales asociativas exclusivamente. Por ello, y aunque son correctos los criterios enunciados por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, nos sigue pareciendo insuficiente la normativa, al objeto de conseguir una financiación adecuada de los Consorcios, cuando se estime que junto a la financiación establecida por los propios partícipes del Consorcio es necesario el establecimiento de otras medidas de financiación de carácter tributario, a cuyo efecto no cabe sino recordar en este punto el artículo 133.1 del texto constitucional, que reserva al Estado la potestad originaria para establecer tributos y además señala con suficiente claridad el instrumento adecuado: la ley. Y ello no viene sino a avalar la idea de la necesidad de dotar la creación de estas figuras asociativas del instrumento legal adecuado que posibilite también la forma de financiación de éstas.

En este sentido, parecía más adecuada la regulación vigente anteriormente a la promulgación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local que establecía el artículo 129 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, por el que se ponen en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local, relativas a ingresos de las Corporaciones Locales, y se dictan normas provisionales para su aplicación, que disponía (según lo establecido en el número 5 de la Base 21 de las aprobadas por Ley 41/1975, de 19 de noviembre):

«La Hacienda de las Mancomunidades y Agrupaciones Municipales y de los Consorcios estará constituida por los siguientes recursos:

- a) Ingresos de Derecho privado.
- b) Subvenciones y otros ingresos de Derecho Público.
- c) Tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia.
- d) Contribuciones especiales para la ejecución de obras o para el establecimiento de servicios de la competencia de dichas entidades.
- e) Los procedentes de operaciones de crédito.»

Así se hacía realidad, evidentemente, la posibilidad de una financiación autónoma del Consorcio, posibilidad no existente en la actualidad.

donde sólo parece admitirse la financiación a través de las aportaciones de los miembros, pues al menos en cuanto a su financiación a través de ingresos tributarios, es preciso, de conformidad con el texto constitucional, una habilitación legal que, hoy por hoy, no existe de forma clara y terminante.

Aparte de estos tipos de problemas de carácter general, D'ANJOU GONZÁLEZ ha señalado una serie de sugerencias sobre la forma del asociacionismo municipal, que por su interés reproducimos:

- Pleno conocimiento de los fines y de la viabilidad técnica para hacerlos realidad.
- Comunidad de objetivos (técnicos, económicos, sociales).
- Solidaridad interasociativa.
- Equidad en la financiación y sostenimiento económico, en la distribución de los cargos y en la eventual participación en los resultados.
- Participación en el activo patrimonial proporcional a las aportaciones realizadas por cada Corporación para formarlo. Reparto del pasivo en base a la inversión de capital realizada en cada Municipio.
- Adecuada ordenación orgánica y funcional que permite la armónica participación de los entes asociados en la administración y dirección del ente asociativo.

## VI. RECAPITULACIÓN

Tras lo expuesto, cabe concluir que el entramado institucional tejido por el legislador constituyente impone, sin dilaciones, el establecer mecanismos de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas, que hagan posible una racional utilización de los recursos con que cuentan éstas y un adecuado ejercicio de las competencias asignadas a las mismas, y ello tanto por la Constitución como por los Estatutos de las Comunidades Autónomas, y como por la legislación básica estatal sobre régimen local.

Ello permitiría sin duda una mayor eficacia en la gestión y la no dispersión de recursos públicos y solapamientos institucionales en el ejercicio de las competencias que a cada ente público corresponden, a las que asistimos en la actualidad, y que imponen el buscar respuestas posibles a este complejo Estado.

Dentro de estos mecanismos, la institución consorcial ofrece sin duda posibilidades importantes para hacer efectivo este principio de Cooperación que impregna nuestro ordenamiento jurídico constitucional; en este sentido, la legislación local ha situado al Consorcio como una técnica instrumental para hacer efectivo este principio.

Esta misma legislación configura al Consorcio como una personificación instrumental de naturaleza corporativa de entes públicos, con un

carácter de entidad pública, no exclusivamente local y a la que por tanto no cabe incluir dentro de los entes locales, ni establecer automáticamente una *vis atractiva* respecto del ordenamiento jurídico local. En este sentido, el análisis pormenorizado y estudio de los artículos 3 y 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, revelan cómo el legislador ha excluido conscientemente a los Consorcios del catálogo de entidades locales, a las que por su naturaleza no pertenece; y ello siendo consecuente con la propia configuración constitucional de nuestro Estado, que demanda, hoy como nunca, técnicas que hagan realidad una mayor eficacia en la gestión pública. Por tanto, entendemos que debe abandonarse la idea, hasta hoy imperante en nuestra doctrina, de la consideración local del Consorcio.

No obstante, para una utilización racional de esta figura, se hace preciso que se dicte la normativa adecuada que regule esta institución, hoy de perfiles borrosos, de manera que se termine tanto con su desconocimiento como con su inhabitual utilización, legislación que a nuestro entender debería ser estatal, tanto por razones de utilidad, como porque entendemos que ello encaja dentro de la competencia exclusiva del Estado recogida en el artículo 149.1.18 del texto constitucional. Ello resulta necesario, además, si se quiere dotar al Consorcio de una capacidad financiera autónoma a través de contribuciones especiales, tasas o cualquier otra figura de carácter tributario. Así, en palabras de RIVERO YSERN, la regulación del Consorcio es «pobre» (35), calificativo que no podemos sino compartir, esperando que la necesidad de establecer una cooperación efectiva en el ejercicio de competencias por nuestras Administraciones Públicas determine la regulación y clarificación de esta figura derivada del Principio de cooperación entre las Administraciones Públicas.

Federico A. CASTILLO BLANCO  
Técnico de Administración General.  
Profesor Asociado del  
Departamento de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Granada

---

(35) J. L. RIVERO YSERN, *Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal*, «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», núm. 228, octubre-diciembre 1985.