

EL CONSORCIO COMO INSTITUCION JURIDICA

Por

RAMÓN MARTÍN MATEO

SUMARIO: I. EL INTERÉS DE UN ENFOQUE GENERAL.—II. EL CONSORCIO EN EL DERECHO ITALIANO: 1. *Naturaleza*. 2. *Caracteres*. 3. *Manifestaciones*: A) Consorcios privados. B) Consorcios públicos.—III. LOS CONSORCIOS EN ESPAÑA: 1. *Falsas rúbricas consorciales*. 2. *Posibles consorcios en el Ordenamiento español*: A) Consorcios privados. B) Consorcios públicos. 3. *El alcance de una teoría general del consorcio*: A) El intento italiano. B) El consorcio en el Derecho español y sus limitaciones. C) Conclusiones.

I

EL INTERÉS DE UN ENFOQUE GENERAL

Antes de analizar la figura consorcial más importante de nuestro Ordenamiento, los consorcios locales (1), parece conveniente intentar previamente una construcción institucional más amplia, de la que podrían deducirse consecuencias de validez general en torno a la naturaleza del consorcio, a sus eventuales rasgos distintivos, a las modalidades de su constitución y a sus relaciones internas y externas. Si efectivamente fuera posible configurar al consorcio como institución jurídica susceptible de tratamiento unitario, habríamos realizado un gran progreso metodológico y una sensible economía doctrinal, puesto que a partir de los resultados obtenidos sería viable la propia identificación del consorcio y la

(1) El presente trabajo es parte de otro más extenso que examina concretamente los consorcios en el régimen local español. Se realiza aquí una somera introducción general al tema por las razones apuntadas en el texto. Quiero hacer constar que esta parte del estudio me ha sido sugerida por el excelente libro de José Antonio MANZANEDO, *El comercio exterior en el Ordenamiento español*, obra ésta que abre canteras interesantísimas para los administrativos actuales. Sin embargo, nuestras conclusiones no son, como se verá, totalmente coincidentes, por lo que espero que en esta misma REVISTA tenga plaza y ocasión de corregir mis criterios y, lo que es más importante, de completar la materia, abordando el tema, consorcial o no, de las agrupaciones económicas.

consiguiente precisión de un régimen adaptable, con ciertos ajustes, a cada una de las diversas manifestaciones consorciales sin necesidad de elaborar de arriba a abajo para cada una de ellas una teoría general.

De aquí el obvio interés en efectuar la indagación apuntada, que podrá ser un sólido punto de partida y una apoyatura generalizada para las diversas versiones singulares del consorcio, entre las que destacan las que son de aplicación a los entes locales.

Para esta tarea resulta imprescindible analizar el ordenamiento y las elaboraciones doctrinales del país en que más solera tiene la figura examinada y donde ha sido objeto de más meditados estudios. Me refiero al Derecho y a la doctrina italiana (2), donde tiene, de antiguo, carta de naturaleza (3) la institución del consorcio y donde éste ha sido ampliamente utilizado para disciplinar una amplia y extensa gama de supuestos asociativos.

II

EL CONSORCIO EN EL DERECHO ITALIANO

1) *Naturaleza.*

Ya en el Derecho romano aparecen referencias a la institución que nos ocupa; así, GALLO nos dice que *consorcium est societas quad sortem* (4), apuntando ya el *substratum* eminentemente asociativo que sirve de apoyatura al consorcio.

Siguiendo esta línea, la mayoría de los autores modernos insisten sobre esta dimensión del consorcio, y en este sentido afirma, por ejemplo,

(2) El tema ha sido tratado en las obras generales del Derecho administrativo italiano, por lo que mencionaremos aquí sólo algunas de las monografías especialmente dedicadas al consorcio, y entre ellas las de: PORRONI, *I consorzi amministrativi di opere pubbliche*, Génova, 1894; ABISSO, *I consorzi amministrativi per opere pubbliche*, Roma, 1917; DELLE DONNE, *I consorzi amministrativi*, Turín, 1919; SALEMI, *La teoria generale dei consorzi amministrativi nel Diritto italiano*, Roma, 1920; ASCARELLI, *Consorzi volontari tra imprenditori*, Milán, 1937; FRANCESCHELLI, *I consorzi industriali*, Padua, 1939; CALLEGARI, *I consorzi nel campo dell'agricoltura*, Turín, 1940; MILANI, *Contributo alla teoria dei consorzi nello Stato corporativo*, Milán, 1942; STANCANELLI, *Consorzi stradali*, en "Novissimo Digesto Italiano", vol. IV, Turín, 1959, y del mismo, *I consorzi nel Diritto amministrativo*, Milán, 1963.

(3) Como lo demuestra el hecho de que en una fecha tan temprana como 1861 ya liano", vol. IV, Turín, 1959, y del mismo, *I consorzi nel Diritto amministrativo*, Milán, 1963.

(4) C. T. VILLAR PALASÍ, *Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político*, en el número 14 de esta REVISTA, pág. 109, en nota.

SALEMI (5) que el consorcio administrativo es considerado como medio en virtud del cual una pluralidad de sujetos que se encuentran en situaciones jurídicas idénticas son estimulados por el Estado u obligados directamente por él a formar una unidad, para la consecución, con apoyo de la mutua cooperación, de un fin de utilidad general. También ZANOBINI (6) califica al consorcio como una asociación de personas jurídicas, públicas, o de propietarios fundiarios privados, constituida para atender fines e intereses de la Administración pública.

Estamos en presencia, pues, de un hacer colectivo, de una agrupación de esfuerzos que realiza un encuadramiento asociativo de actividades para fines de relevancia pública, pero cuya consecución interesa fundamentalmente también a los entes o personas consorciadas.

La más decisiva y reciente aportación al estudio del consorcio es, sin duda, la realizada por STANCANELLI (7), para quien el consorcio es un instrumento que el Ordenamiento jurídico ofrece a una pluralidad de sujetos para el desarrollo en común de cierta actividad, que consistiría en la realización de obras o en la prestación de determinados servicios, a través de la asociación de los sujetos interesados en tales resultados.

El consorcio se situaría así en una posición de intermediación entre determinados sujetos y una cierta actividad en el sentido que la actividad, aunque propia de éstos, viene ejercida por el primero. De acuerdo, pues, con estas ideas básicas que constituyen una primera aproximación al tema vamos a intentar, con especial apoyo en la construcción del autor últimamente citado, una caracterización general del consorcio, válida al menos para el Ordenamiento italiano.

2) Caracteres.

Vimos que el consorcio supone siempre la reunión de sujetos, públicos o privados, interesados en unos determinados resultados. Al existir, pues, obligadamente una base personal que sustenta y anima esta institución, resulta imprescindible puntualizar qué sujetos son los que pueden integrar el colectivo del consorcio por estar específicamente abocados a inte-

(5) *Teoría generale dei consorzi*, pág. 6.

(6) *Corso di Diritto amministrativo*, vol. III, 6.^a ed., Milán, 1958, pág. 221.

(7) En su obra ya citada, *I consorzi nel Diritto amministrativo* y a quien seguiremos para caracterizar esta figura en el Derecho italiano. Las conclusiones de este autor son aceptadas también para nuestro Ordenamiento por MANZANEDO, *El comercio exterior en el Ordenamiento administrativo español*, Madrid, 1968, págs. 352 y ss., y NIETO, *Hacia una teoría consorcial de las comunidades de aguas canarias*, en "Estudios de Derecho administrativo especial canario". vol. III, Santa Cruz de Tenerife, 1969, págs. 217 y ss.

grarse en él. Lo que singulariza, en efecto, al consorcio, desde el punto de vista subjetivo, es la particular situación de los sujetos que acuerdan libremente darle vida o que son impulsados, por mandato del legislador, a agruparse coactivamente. Estos sujetos son, en principio, los que, pre-existentemente, antes de la creación del consorcio, tienen concretos y comunes intereses cuya efectividad puede ser conseguida o favorecida a través de la concentración organizada de esfuerzo que el consorcio representa.

Ello se ve especialmente claro en los consorcios que reúnen a propietarios fundiarios, que fueron quizá, como veremos, los que inicialmente impulsaron la originación del instituto consorcial, posteriormente aplicado para otros supuestos. En los consorcios fundiarios los propietarios participan en el consorcio a virtud de su relación con los fundos respectivos. Vienen, pues, en consecuencia, objetivamente determinados por su condición de titulares de predios que pueden beneficiarse por sus características de contigüidad, proximidad o analogía de circunstancias, de una acción colectiva; de aquí que en tales casos, al constituirse el consorcio en beneficio del fundo, la transmisión de la cualidad de propietario implique la transmisión de la condición de miembro de un consorcio.

También para otros supuestos, aunque quizá no con tanta claridad y nitidez, puede apreciarse la preexistencia de ciertas situaciones, de acuerdo con el tipo de consorcio de que se trate, que determinan o posibilitan su constitución como medio de atendimento de intereses comunes. El consorcio sería así en términos generales un instrumento al servicio de intereses colectivos, un ente de gestión en la terminología de OTTAVIANI (8), que medialmente serviría para desenvolver actividades en beneficio de fines ya anteriormente inscritos en la órbita jurídica privativa de los consorciados.

El consorcio es, pues, una técnica de mediación que permite a sus miembros organizarse y efectuar mancomunadamente actividades que redundan en beneficio de cada uno de ellos y que pueden ser mejor afrontadas interponiendo entre los intereses particulares y la actividad a su servicio, un órgano común que va a asumir por cuenta y favor de los consorciados tareas más eficazmente cumplidas desde un centro de imputaciones colectivas. El consorcio pone a disposición de sus componentes un aparato instrumental que actuará en pro de sus intereses, pero que

(8) *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, Padua, 1959.

sólo acometerá aquellas actividades que se decida encomendarle, precisamente por ser susceptibles de mejor desempeño por vía asociativa.

El carácter instrumental del consorcio ilustra, por tanto, sobre la imputación al mismo sólo de los resultados de concretas actividades, las que determinaron su creación, mientras que las restantes se asignan directamente a los propios consorciados (9). Lo mismo puede decirse del régimen de bienes: el consorcio sólo utilizará los precisos para el desempeño de sus funciones, los demás son de la libre disposición de sus componentes, no son aportados a la gestión colectiva.

De esta forma, la creación del consorcio no afectaría a las titularidades de los agrupados; cada uno de ellos mantiene íntegramente las competencias y disponibilidades que no se hayan decidido aportar a la gestión común, sus patrimonios no se funden con los del consorcio, sus iniciativas pueden dirigirse a otras finalidades. Únicamente el consorcio asumirá patrimonios y titularidades en la medida y con el alcance necesario para garantizar el éxito de las funciones adjudicadas. Desde esta última perspectiva el consorcio tiene competencias propias, aun manteniéndose en manos de los sujetos que le integran genéricas atribuciones y disponibilidades. El consorcio actuará por sí aquellos poderes que sean precisos para el atendimiento de su misión y a él se le imputarán igualmente los resultados con ella directamente vinculados, los derechos y las obligaciones que en su consecuencia deban asignarse a su peculiar órbita jurídica.

Los rasgos expuestos del consorcio que le singularizan, atendiendo a los caracteres de sus relaciones internas y externas, permiten además caracterizarle frente a otras figuras asociativas. El consorcio vendría diferenciado de la sociedad teniendo en cuenta que en él se identifican fin y objeto, mientras que para la sociedad puede distinguirse por un lado su objeto propio y de otro el fin perseguido, que sería el lucro (10). En el consorcio no aparece el ánimo de beneficio; el deseo de ganancia como fin propiamente consorcial puede favorecer desde luego a los consorciados, pero el consorcio en sí no pretende ni la obtención de rendimiento ni la consecución de lucros mercantiles. Por lo demás, en el consorcio existirá, como vimos, una preexistente comunidad de intereses objetivamente identificada que asigna a sus miembros una cualificación

(9) Vid. STANCANELLI, *I consorzi*, c. t., pág. 83, y también MANZANEDO, *El comercio exterior*, pág. 316, y NIETO, *Hacia una teoría consorcial*, loc. cit., pág. 218.

(10) En este sentido STANCANELLI, op. cit., págs. 25 y ss., y la generalidad de la doctrina, aunque, como veremos, en los consorcios del Derecho español al menos, sea posible la obtención, si no de beneficios en el sentido mercantil, de excedentés a ellos asimilables.

especial para agruparse, a diferencia de lo que sucede en la sociedad, en la que no se requieren especiales predisposiciones de sus socios.

En cuanto a la comunidad de bienes, la separación vendría basada en que en ésta se aportan efectivamente patrimonios para la creación de un acervo común susceptible también de gestión colectiva. El consorcio, por el contrario, no persigue la comunidad de titularidades, lo que pretende es realizar colectivamente sólo la gestión, no una comunidad de patrimonio en sí. Ello no obsta a que determinados elementos sean puestos a disposición del consorcio, pero no en cuanto a la creación de una comunidad patrimonial, sino exclusivamente como medios al servicio de su gestión (11).

Más difícil es la diferenciación del consorcio de las asociaciones reguladas por la legislación civil. Las asociaciones, que constituyen de alguna manera una figura residual, podrían quizá incluir también en su género al consorcio; sin embargo, la separación se basa para STANCANELLI (12) en que en éste, a diferencia de la asociación, existiría una sustitución de las actividades de los sujetos en todo aquello que sea materia específica del consorcio. Pero en cualquier forma los consorcios tienen de común con las asociaciones, o con algún tipo de asociaciones al menos, el realizar una agrupación de esfuerzos para fines que aisladamente no podían conseguirse o no se podían alcanzar con el nivel de eficacia deseada, aunque, a diferencia de las mismas, resultaría, como queda expuesto, una absorción de competencias que a partir de la creación del consorcio van a ser exclusivamente desempeñadas por él.

3) *Manifestaciones.*

La figura del consorcio tiene en el Derecho italiano una gran variedad de manifestaciones, siendo susceptible por tanto de clasificación con base a distintos puntos de vista. Como advertencia previa, también válida para el Derecho español, debe observarse que a menudo, incluso por el legislador, se califican como consorcios organizaciones que no responden ni de lejos a las características que han quedado expuestas como propias de la institución examinada.

Prescindiendo de momento de tales supuestos, que nos obligarían a una primera clasificación: consorcios propios o impropios, pueden distinguirse en cuanto a su régimen dos grupos de consorcio según su ca-

(11) Vid. STANCANELLI, *I consorzi*, pág. 43. y MANZANEDO, loc. cit., pág. 349.

(12) Op. cit., pág. 50.

rácter público o privado. De acuerdo con el objeto perseguido pueden clasificarse en agrícolas, mineros o industriales. Teniendo en cuenta la libertad dejada a particulares para su constitución, pueden ser voluntarios o coactivos. Conforme a su destino primordial pueden ser consorcios de obras o de servicios.

En el sentir más general de la doctrina, la clasificación más importante de los consorcios gira en torno a los dos primeros grandes grupos (13): consorcios privados integrados por entes o por personas privadas, de los que pueden formar parte también entes públicos, pero en un pie de igualdad con los particulares y a virtud de relaciones idénticas de carácter patrimonial, y consorcios de entes públicos, entre los que destacan los consorcios municipales. Examinaremos, pues, separadamente estas dos manifestaciones de la figura consorcial:

A) *Consortios privados.*

Estos a su vez, y en cuanto a su objeto, pueden ser consorcios agrícolas, consorcios mineros y consorcios industriales. El prototipo de estos consorcios lo constituyen los que denominamos "consorcios agrícolas" (14). En ellos la participación de los sujetos unas veces tiene carácter real, determinándose a virtud de sus relaciones dominicales con una finca, y otras personal, basándose en la dedicación similar a actividades productivas que pueden beneficiarse de una gestión consorciada para determinados fines. Entre los consorcios agrícolas reales el más importante es el consorcio para el saneamiento de fincas, regulado por el Código Civil y que constituye el *ius comuni* de todos los consorcios de Derecho privado. Consortios de este tipo son también los establecidos para el mejoramiento de fundos, para la reestructuración de parcelas, para la repoblación forestal, para el riego, el aprovechamiento de aguas, la preven-

(13) Así ZANUINI, *Corso de Diritto amministrativi*, vol. III, pág. 221; CARRARA, *Corso di Diritto agrario*, Roma, 1938, pág. 168; GIORGI, *La dottrina delle personal giuridiche o corpi morali*, Florencia, 1901, pág. 503; FERRADA, *Le persone giuridiche*, Turín, 1938, páginas 68 y sigs., incluye junto a los consorcios de entes públicos y de propietarios, a los de industriales y comerciantes. La clasificación se corresponde aproximadamente con la que puede hacerse atendiendo al régimen jurídico aplicable, el Derecho civil en un caso y el administrativo en otro: pero no siempre es así, porque consorcios entre propietarios privados pueden venir regulados públicamente por su trascendencia para el interés público y a su vez entes públicos pueden entrar en relaciones de base patrimonial atendiendo a su condición de propietarios de superficies forestales o ganaderas.

(14) Vid. CALLEGARI, *I consorzi nel campo dell'agricoltura*, págs. 30 y ss., y CARRARA, *Corso di Diritto agrario*, Turín, 1938.

ción de erosiones en las fincas de montañas, la construcción de caminos vecinales y rurales, para la limpieza de cauces, etc. (15).

Otros tipos de consorcios son los que se constituyen voluntaria o libremente para el desarrollo en común de determinadas actividades agrícolas como las que favorecen el cultivo de la vid, de los olivos o de otras plantas, así el consorcio anti-filoxera y los consorcios para la defensa contra las enfermedades de otras plantas. Cabe también mencionar aquí los consorcios para la pesca, para la caza, para la ordenación forestal, para el aprovechamiento de los pastos de montaña, etc. En este apartado pueden incluirse también los consorcios establecidos entre determinados entes públicos, propietarios de bienes patrimoniales, para la gestión forestal y ganadera de sus fincas (16).

Los consorcios mineros (17) son los que prevé la Ley de Minas, para construir y mantener obras de interés común para varias minas, para la gestión en común de minas y turberas contiguas o vecinas y para la venta de los minerales extraídos.

Consortios industriales (18) son los regulados por el Código Civil italiano, artículos 2.602 y siguientes, que los califica como un contrato entre varios empresarios que ejercen una misma actividad económica, o una actividad económica conexa, al objeto de disciplinar esta actividad mediante una organización común: sin embargo, para STANCANELLI se trataría de una figura consorcial impropia en cuanto que tales consorcios no se caracterizan directamente por realizar una función de intermediación entre los empresarios y los terceros, funciones que serían solamente eventuales cuando aparece, por ejemplo, una organización de venta común, pero que en cualquier caso no constituye el fin del consorcio, sino un simple medio para obtener el fin propio del contrato, que es la disciplina de la actividad de los consorciados (19).

A mayor abundamiento, por suponer a menudo un simple aparato de

(15) Vid. para una referencia legislativa de estos consorcios las obras de CALLEGARI y CARRARA, c. l., así como STANCANELLI, *I consorzi*, págs. 89 y 90.

(16) De acuerdo con el artículo 55 del R. D. de 30 de diciembre de 1923, sólo se trataría de la designación de un director técnico común, pero la Ley de 25 de julio de 1952 amplía las modalidades de gestión común.

(17) Artículos 71 a 76 de la Ley de 1 de octubre de 1956, que excepto en lo referente a la central de ventas llega a soluciones similares a las de nuestra legislación minera.

(18) Que deben diferenciarse, por un lado, de las uniones de empresas con personalidad que, *de iure* o *facto*, atentan a su individualidad jurídica o económica, el caso de los "Konzern" alemanes y de otros de los simples pactos sin organización para regular la competencia, lo que veremos con más detalle al examinar la realidad española. Vid. para el ordenamiento que analizamos FRANCESCHELLI, *I consorzi industriali*, cit., págs. 78 y ss.

(19) Op. cit., págs. 130 y 131.

intervención pública en la economía, presentando un carácter netamente administrativo, se niega la naturaleza de consorcio pese a su eventual calificación legal como tales a entes italianos, muy similares a los que veremos aparecer también en nuestro Ordenamiento. Tal sería el caso del Instituto del algodón italiano, del denominado Ente "Zolfi", del Ente nacional del arroz, de la "Cassa" de compensación de tarifas eléctricas, etcétera (20).

B) *Consortio público.*

El segundo grupo de consorcios examinados es el integrado por entes públicos. Consorcios de entes públicos pueden ser los consorcios de beneficencia, constituidos de acuerdo con la legislación italiana del ramo, pero sobre todo los que surgen en el ámbito local como consecuencia de las previsiones de la Ley municipal y provincial de 1934 (21).

Este tipo de consorcios, normalmente equivalentes a las mancomunidades españolas o a los sindicatos de municipios franceses, implican una asociación intermunicipal de carácter obligatorio o facultativo, vieniendo impuestos o autorizados con base directamente en la Ley, por el prefecto o por el ministro del Interior.

El consorcio tiene plena personalidad jurídica, la cual surge como consecuencia del acuerdo de los municipios que le integran, ratificado por decisión administrativa de los órganos que ejercen la tutela sobre la administración local. Viene regido por un Consejo cuya composición es regulada libremente en los estatutos, aunque las representaciones normalmente toman como base las aportaciones monetarias al fondo consorcial. Además del Consejo son órganos del consorcio la Asamblea consorcial y su Presidente, designándose los miembros de la Asamblea por las corporaciones consorciales entre personas que reúnan condiciones para ser designadas concejal.

Según STANCANELLI, así como el Derecho común de los consorcios privados viene constituido por el "consorcio de bonifica" o de saneamiento de fincas, en los consorcios públicos su "ius comune" es el de los consorcios previstos en la legislación municipal (22). Con apoyo en

(20) Vid. STANCANELLI, págs. 137 y ss.

(21) Vid. sobre los consorcios locales italianos, especialmente SEPE, *Los consorcios municipales en la legislación italiana*, en el núm. 30 de esta REVISTA, así como las obras generales de LENTINI, *L'amministrazione locale*, Como, 1953, págs. 82 y ss., y SFORZA, *Il Diritto locale*, vol. I, Cagliari, 1960, págs. 80 y ss. También mi libro *La comarcalización de los pequeños municipios*, Madrid, 1964, págs. 58 y ss.

(22) Artículos 156 a 172 del texto unificado aprobado en 3 de marzo de 1934.

sus regulaciones pueden constituirse otros consorcios previstos en normas diferentes, como las que regulan los consorcios para la creación de establecimientos públicos intercomunales, los consorcios sanitarios, el consorcio provincial antituberculoso, los consorcios para el sostenimiento de personal común: secretarios, médicos, oficiales sanitarios, técnicos forestales, etc.

En el Derecho italiano se prevé también la posibilidad de la constitución de consorcios entre entes locales municipales y entes de otro rango, como la Provincia o el Estado (23). En este caso estaríamos en un supuesto idéntico al que se regula bajo el específico nombre de consorcio en nuestra legislación local.

III

LOS CONSORCIOS EN ESPAÑA

1) *Falsas rúbricas consorciales.*

Con muy escasas excepciones, siempre que en nuestro Derecho se alude a un consorcio nos encontramos con una realidad jurídica totalmente distinta de lo que, en otros Ordenamientos al menos, se califica como tal. No es posible, por tanto, extraer consecuencias válidas para la indagación que seguimos del análisis de las figuras jurídicas que han sido rubricadas como consorcio en nuestro Derecho, porque, como se adelanta, lo que se engloba bajo tal calificación ni es susceptible de un tratamiento unitario, ni guarda la menor relación con una institución jurídica que se pueda estereotipar como consorcio.

Las primeras utilizaciones del término consorcio estaban pensando más que en una agrupación gestora en un simple convenio. Tal sucedía, por ejemplo, con los acuerdos con las regiones de régimen peculiar a la hora de fijar sus aportaciones al erario común, dando lugar a los denominados consorcios forales. Aunque para otras finalidades y con otras consecuencias, también reflejaban un sistema paccionado los consorcios que suponían la asignación de subvenciones al sector privado y la reserva paralela de ciertas facultades por parte del Estado cuando se inicia la

(23) Así sucedió con el consorcio para las obras y servicios del puerto de Génova, constituido en 1903 con participación de la Cámara de Comercio, el Estado, varios municipios y la provincia, o con el creado en 1953 para la construcción de la carretera de Palermo a Catania.

intervención pública por vía de fomento en algunos servicios de nueva instalación. Precisamente por estos cauces de otorgamiento de beneficios y de creación paralela de facultades de control van a surgir los modernos servicios públicos, pero en cualquier caso la terminología empleada es equívoca, y así al prohibir la Ley de 14 de noviembre de 1868 el sistema de subvenciones, se basaba a la medida en que de esta manera se evitaban para el porvenir "consorcios funestos" entre el Estado y las empresas (24).

A esta misma tendencia, pero ampliando aún más la intervención de la actividad consorciada subvencionada, respondía la propuesta de LA CIERVA de creación de un consorcio entre el Estado y las compañías concesionarias de los ferrocarriles, que permitiría a aquél decidir sobre las cuestiones esenciales de tráfico y afirmar su preponderancia. Es igualmente de destacar, en cuanto constituye un indudable precedente de las actuales técnicas de la acción concertada, el Consorcio nacional carbonero, creado en julio de 1917 por iniciativa del vizconde de Ezza, que preveía la concesión de subvenciones al sector para potenciar su productividad, permitiendo una mejor y mayor utilización de las explotaciones y de las reservas mineras. El consorcio facilitaba la distribución de estos estímulos entre las distintas empresas intervinientes, si bien este concierto se fue transformando de hecho en un simple instrumento para fijar precios y realizar la distribución de combustible (25).

La mayoría de los consorcios que se establecen a partir de la época de la Dictadura tienen unas orientaciones similares, encaminadas bien a la redistribución de subvenciones, bien a la reestructuración integral de un sector, como, por ejemplo, el correspondiente a los panaderos de Madrid (26), bien a la fijación de precios máximos y a la perecuación interior de beneficios y rendimientos, atendido a las características de las empresas incluidas en el supuesto consorcio.

Estas técnicas, que han sido calificadas por VILLAR PALASÍ como de "pool" administrativo o consorcios privados con funciones públicas (27), son utilizadas con especial intensidad en la época de intervención económica de la postguerra civil. Surgen a la sazón con esta u otra deno-

(24) Vid. VILLAR PALASÍ, *Técnicas de fomento y de apoyo al precio político*, pág. 35.

(25) TAMAMES, *Estructura económica de España*, 4.ª edición, Madrid, 1969, pág. 261.

(26) Aprobado por Decreto de 20 de febrero de 1926 y presidido por el Gobernador civil. Su carácter administrativo se acentúa en la Orden de 26 de octubre de 1935, cuyo artículo 1.º le asigna como principal e inmediata misión la de imponer y recaudar los gravámenes que se le autoricen.

(27) *Las técnicas de fomento*, págs. 109 y 110.

minación una serie de consorcios como el del algodón (28), el del combustible (29), el de industrias químicas (30), cuya misión era la redistribución de los ingresos y beneficios obtenidos como consecuencia de precios tasados por la Administración, con lo que el sistema beneficiaría de forma distinta a las empresas productoras teniendo en cuenta su capacidad productiva y su posición en el mercado.

A la misma idea respondían las múltiples Cajas de compensación, fondos de compensación, oficinas reguladoras (31), etc., que proliferaron en la época. Justamente tales consorcios son calificados por VILLAR (32) como entes públicos cuya naturaleza asociativa habría que descartar. En un sentido orgánico estaban sometidos a control administrativo, eran titulares de derechos y deberes públicos, manejando en definitiva fondos públicos, puesto que el surgimiento de los mismos se debía a la decisión de la Administración y a la prestación de posibilidades coactivas, bien en cuanto al origen de los ingresos, bien en cuanto a su distribución interna. Supondrían en definitiva una modalidad subvencional caracterizada porque la subvención no se realiza directamente por la Administración, sino indirectamente por los consumidores al fijar unos precios máximos y al determinar los criterios de su ulterior redistribución. Una manifestación postrera de estas técnicas es la creación de la Oficina Liquidadora de Energía Eléctrica (OFILE) (33), cuya misión es administrar el recargo establecido para subvencionar la construcción de nuevas centrales y la producción de energía térmica.

En otras ocasiones se califica como consorcio la simple constitución de empresas mixtas, a las que el Estado aporta capitales o concesiones, como sucede en el denominado Consorcio Almadrabeto (34), o en el de las minas de Arroyos, de Linares y La Carolina y de Cartagena y Mazarrón (35), o en la concentración de varias empresas públicas pre-

(28) Orden de 2 de marzo de 1939.

(29) Orden de 1 de marzo de 1939.

(30) Orden de 30 de octubre de 1939.

(31) Vid. una amplia referencia en VILLAR, *Técnicas de fomento*, págs. 109 y ss.

(32) *Técnicas de fomento*, pág. 111. En el mismo sentido ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1960, pág. 492. Pero que estas figuras falsamente consorciales no sean asociativas no quiere decir que tampoco lo sean los auténticos consorcios.

(33) Orden de 22 de enero de 1953.

(34) Creado en 14 de diciembre de 1928 y revisadas sus características por Decreto de 2 de julio de 1954. En el artículo 1.º se establecía claramente su carácter de Sociedad Anónima, que mantiene, y su ánimo de obtener beneficios, previéndose la forma de su reparto.

(35) Vid. ALBI, *Tratado de los modos de gestión*, págs. 488 y 489, donde se incluyen otros supuestos de falsos consorcios.

existentes, como sucedió con el Consorcio de industrias militares. En ningún caso, pues, estamos ante auténticos consorcios, ya que unas veces se utiliza la figura jurídica de la sociedad anónima y en otras se trata simplemente de dar una forma peculiar, una cierta agilidad, a actividades públicas productivas de organización empresarial (36).

Tampoco son consorcios los establecidos en el ramo de seguros, como los de Compensación de seguros sobre la vida (37), el Consorcio de compensación de riesgos catastróficos (38) o el de Accidentes individuales (39). En todos ellos nos encontramos con un organismo administrativo, dotado de personalidad jurídica y que administra unos fondos, cuyo origen se debe coactivamente a una decisión pública y, por lo tanto, de características muy similares a los consorcios de intervención económica antes examinados.

Mucho menos pueden ser consorcios los que así calificaba la legislación portuaria en materia de utilización de zonas y depósitos francos. Sobre esta base se constituyeron numerosos organismos, designados externamente como consorcios (40), pero que carecían tanto de base asociativa suficiente como de sustantividad propia, siendo meros órganos gestores de competencias netamente públicas que contaban a lo más como asesores a instituciones y particulares de alguna manera interesados en el desarrollo de los puertos, pero cuyas representaciones carecían prácticamente de facultades decisorias. Se trataba, pues, de un servicio estatal en cuya configuración se tuvo presente el modelo italiano, pero sin llevarlo más allá de la pura denominación formal y sin crearse auténticos órganos asociativos gestores de los puertos y de las zonas y depósitos francos por cuenta de los usuarios (41).

Con la aprobación de la Ley de Puertos de 1968 (42), que regula el régimen de los puertos autónomos, tampoco cambia la situación en cuanto al fondo, puesto que se trata, a lo más, de un intento de articulación en un ente de descentralización funcional —representaciones de los usuarios y de los sectores económicos afectados por el tráfico portuario—, ente que aunque sujeto en su gestión al régimen de empresa mercantil

(36) Este es el caso del Consorcio de Industrias Militares, desaparecido al crearse la Empresa Nacional Santa Bárbara.

(37) Ley de 17 de mayo de 1940.

(38) Ley de 24 de junio de 1941.

(39) Ley de 17 de octubre de 1941.

(40) El primero de ellos fue el de Barcelona.

(41) Vid. ALBI, *Tratado de los modos de gestión*, pág. 490.

(42) Basta examinar la composición y funciones de los órganos rectores de dichos puertos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de 20 de junio de 1968.

tiene una naturaleza fundamentalmente pública, estando esencialmente mediatizado por el Ordenamiento administrativo y controlado por los representantes de la Administración. Falta aquí suficiente base asociativa para el surgimiento de un ente consorcial.

2) Posibles consorcios en el Ordenamiento español.

Descartadas de entrada como consorciales las figuras contempladas en el epígrafe anterior, vamos a examinar ahora otros supuestos que puedan cuadrar o estar próximos, al menos a la institución que nos ocupa. Para ello contrastaremos sus características con los rasgos más o menos pacíficamente admitidos como propios de la institución consorcial. Recordemos que éstos serían la preexistencia de una comunidad de intereses, la realización de obras o la prestación de servicios de interés público o de interés privado pero relevante para aquel orden, la creación de una organización común que con un carácter instrumental atiende a determinados fines colectivos, la agrupación de esfuerzos y la existencia de una pluralidad de sujetos cuyos intereses coincidentes les impulsa a crear esta singular forma de actuación asociada con finalidades no inmediatamente lucrativas.

Distinguiremos, como en el Derecho italiano, los consorcios integrados por sujetos privados de los formados por sujetos públicos, en el bien entendido de que la condición de los sujetos, aunque normalmente determine la naturaleza del régimen aplicable, no descarta la existencia, tanto en nuestro Ordenamiento como en el italiano, de consorcios constituidos entre particulares que por determinación de la ley adquieren virtualidades administrativas, tal pudiera ser el caso, por ejemplo, de las entidades urbanísticas, o en el otro extremo, de consorcios privados entre entes públicos «ope proprietatis».

A) Consorcios privados.

Analizaremos estos consorcios o, mejor dicho, la posible aparición de un consorcio de este tipo atendiendo los distintos sectores de actividad económica en que pueden surgir.

a) Aguas.

Las comunidades de regantes (43) presentan indudables analogías a los consorcios; se trata de aprovechamientos colectivos de aguas públicas

(43) Vid. sobre este tema las actas de los Congresos Nacionales de Comunidades de Regantes celebrados en Valencia en 1964 y en Sevilla en 1967 y especialmente S. MARTÍN-RETORTILLO, *De las administraciones autónomas de las aguas públicas*, Sevilla, 1960.

para riegos, de relevancia pública, que no persiguen una finalidad lucrativa directa, disponen de unos órganos gestores como son la Junta general, los Sindicatos y los Jurados para riego, persiguen como finalidad ordenar el aprovechamiento común de los riegos vigilando los intereses de la comunidad, estableciendo turnos, realizando obras y repartiendo los gastos ocasionados por su construcción, reparación y conservación. Su carácter instrumental es, pues, evidente y para similares supuestos surgen consorcios en el Derecho italiano. Ello es particularmente claro en el caso de las comunidades de aguas canarias, por lo que NIETO (44) no duda en calificarlas como consorcios, pese a que la Ley de 1956 prevé su constitución societaria (45).

Vemos, pues, que la mayoría de los rasgos propios del consorcio aparecen aquí, por lo que en principio no habría quizá dificultades en considerar estas comunidades como tales. Ahora bien, de tal calificación se extraerían escasas consecuencias y desde luego distintas de las que median en circunstancias similares para la realidad jurídica italiana que se apoya en la figura del consorcio de aprovechamiento de aguas para riego que entre nosotros falta.

Existe en el Ordenamiento español un cuerpo de doctrina y legislación y una tradición al respecto que permitirá habitualmente disciplinar el funcionamiento de estas comunidades, sin necesidad de acudir a figuras extrañas que lejos de aclarar la situación podrían complicarla innecesariamente (46). No olvidemos, por último, que el consorcio privado se apoya posiblemente en la vecindad romana, mientras que las comunidades de regantes tienen quizás su origen remoto en el mundo oriental (47).

b) Minas.

En la legislación minera aparecen ciertas soluciones próximas, o netamente consorciales (48), como las que prevén la creación de cotos mi-

(44) *Hacia una teoría consorcial de las comunidades de aguas canarias*, págs. 218 y siguientes. Antes GARCÍA-TREVIJANO había señalado el carácter atípico y mixto de los heredamientos canarios, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, Madrid, 1963, pág. 335.

(45) Lo que salva NIETO, con apoyo en la doctrina italiana, sobre lo que luego veremos, en la distinción entre sustancia y forma del ente. *Comunidades de aguas*, pág. 221.

(46) Sobre todo si se tiene en cuenta que no existe en nuestro Derecho una regulación explícita del consorcio, aunque esta figura, como veremos, puede ser de interés para aclarar la estructura interna de ciertas manifestaciones asociativas.

(47) Es sabido el *substratum* tradicional y consuetudinario de la legislación de aguas españolas y la influencia decisiva de la aportación árabe.

(48) Artículos 45 y 47 de la Ley de Minas de 19 de julio de 1944.

neros en beneficio de los concesionarios de minas inmediatas o cercanas para la prestación de servicios mancomunados de desagüe, ventilación y transporte, o para la explotación más ventajosa de una zona minera, agregando y desmembrando concesiones para constituir una entidad explotadora más rentable y eficaz. En estos casos la constitución de tales cotos lleva aparejada la creación de un posible consorcio al que expresamente se refiere el artículo 148 del Reglamento de Minas. Se trata, pues, de dos supuestos distintos, similares a los que recoge como consorcios el Ordenamiento italiano, en el primer caso de la facilitación de unos servicios comunes y en el segundo a la explotación también en común de minas incluidas en una zona minera determinada. Parece pues que la figura del consorcio es aquí aplicable al igual que sucede con similares supuestos del Derecho minero italiano.

Ahora bien, debe observarse que tratándose de la utilización de cotos para servicios comunes de minas vecinas, próximas o colindantes, la legislación minera no prevé un órgano colectivo, sino únicamente el establecimiento de un Reglamento para la utilización de dichos servicios. En cuanto al caso de la agrupación de las minas en una explotación común, es significativo que el Reglamento de Minas alude a la posible formación de un coto para cuya explotación los concesionarios interesados habrán de constituir un consorcio que llevará la dirección y administración de la empresa y redactará los estatutos por los que ésta ha de regirse, precisándose con el plan de explotación las condiciones de orden técnico y económico que tendrán que cumplir cada uno de los titulares de las concesiones y especificándose la participación que a cada cual ha de corresponder (49).

Parece, pues, que estamos en presencia de una figura susceptible quizá de ser reconducida a la institución consorcial, pero que en la práctica opera como una sociedad cuyo régimen jurídico no se precisa, que realmente asume el carácter de empresa, agrupando y sustituyendo los concesionarios existentes en la zona. No se trata, pues, solamente de un ente gestor, manteniéndose el núcleo sustancial de competencias en manos de los consorciados, sino de una organización compleja que perseguirá íntegramente las mismas finalidades que antes pretendían aisladamente los titulares de las concesiones reunidas. Más dudoso es el que puedan calificarse realmente de consorcios los simples conve-

(49) Vid. los artículos mencionados de la Ley y los artículos 144 y siguientes del Reglamento.

nios con particulares, posibilitados por la legislación minera para la explotación o investigación de zonas reservadas (50).

c) *Forestales.*

Debemos descartar totalmente como consorcios los acuerdos que con tal denominación prevén el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales (51) y la Ley de Montes, y que pueden establecer el Estado a través del Patrimonio Forestal y los titulares públicos o privados de montes a efectos de repoblación. Tales convenios no suponen en manera alguna la aparición de una organización gestora, sino que constituyen un simple contrato de Derecho público a virtud del cual se efectúa la repoblación de los montes reservando determinados derechos a los propietarios del suelo.

Caso distinto es el de las asociaciones constituidas por propietarios de montes al amparo de lo dispuesto en los artículos 251 y 256 del Reglamento, las cuales tienen personalidad jurídica y pueden suponer efectivamente un ente gestor que respetando la titularidad inmobiliaria de los montes permita su mejor aprovechamiento y ordenación. Ahora bien, debe observarse que tales asociaciones pueden revestir cualquiera de las formas sociales reconocidas por el Derecho civil y mercantil o por la legislación de cooperativas. En tales casos, el régimen, pues, vendría dado, sin necesidad de ser apoyado en figuras ajenas, por las normas que rigen el funcionamiento de estas manifestaciones societarias.

d) *Entidades urbanísticas.*

Indudable conexión con la figura que nos ocupa tienen las Asociaciones y Juntas de propietarios previstas en la Ley del Suelo (52) y des-

(50) El artículo 52 de la Ley de 19 de julio de 1944 establecía que la explotación e investigación de las zonas reservadas podría hacerse por consorcio con particulares. Los artículos 152 y 154 del vigente Reglamento de Minas prevén igualmente estos consorcios entre los organismos autónomos y empresas nacionales entre sí o con empresas privadas. En aplicación de estos preceptos se ha publicado recientemente, por Orden de 22 de noviembre de 1969, un anuncio de consorcio para la investigación de lignito en Albacete, aunque no quede claro cuál será la naturaleza de estos consorcios.

(51) Artículo 39 del Reglamento de Bienes, que contempla el consorcio entre entidades locales y particulares, que no tiene nada que ver con los consorcios con la Administración forestal que prevé el artículo 42 de la Ley de Montes y en los que está pensando sin duda el artículo 197 de la Ley de Régimen Local.

(52) Me refiero a las Juntas de compensación de los artículos 126 y 128 de la Ley y a las Asociaciones para la gestión privada de las urbanizaciones del artículo 139. Vid. sobre el particular mi trabajo *La eclosión de nuevas comunidades*, en el número 43 de esta REVISTA. Explícitamente califica a las Juntas de compensación como consorcios MANZANEDO, *El comercio exterior*, pág. 353, en nota.

arrolladas por el Reglamento de Reparcelación (53). Dichas entidades, que tienen carácter jurídico administrativo, personalidad jurídica propia a partir de su inscripción en el registro correspondiente, suponen la incorporación de los propietarios a la entidad, pero no forzosamente y salvo pacto en contrario la transmisión del dominio a la misma. Las entidades actúan así sólo fiduciariamente con poder dispositivo sobre las fincas pertenecientes a los asociados (54). Son, pues, el prototipo de un ente instrumental, de un ente de gestión, y parece reúnen todas las características propias de los consorcios (55).

Más dudoso es la adjudicación del mismo carácter a las asociaciones administrativas de los propietarios afectados por la ejecución pública de planes y proyectos de urbanización (56), puesto que a tales asociaciones, a diferencia de las anteriores que pueden incluso solicitar la ejecución por sí de las obras por gestión privada, sólo corresponden facultades de información, asesoramiento y fiscalización de las obras gestionadas públicamente. Lo mismo podemos decir de las asociaciones de contribuyentes que regula la Ley de Régimen Local (57), si bien la Ley de Modificación parcial del Régimen Local de 1966 (58) parece dar pie a que en el futuro este tipo de asociaciones puedan tener más contenido, con lo que estaríamos en el mismo caso de las asociaciones urbanísticas gestoras ya contempladas.

e) *Cooperativas.*

Puede parecer sorprendente que tratemos de contrastar con el consorcio una figura tan específicamente singular como la cooperativa, pero ello encaja perfectamente en el propósito de este trabajo, que no es otro, como habrá podido ser advertido, que el intentar detectar una cierta coincidencia de rasgos en distintos supuestos asociativos que permitan extraer consecuencias comunes utilizables para situaciones en que puedan ser invocados los respectivos regímenes jurídicos.

Pues bien, en este sentido encontramos en la mayoría de las manifestaciones cooperativas patentes análogas con el consorcio. En nuestro Derecho la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942 establece que es

(53) Artículos 38 y siguientes.

(54) Artículo 40 del Reglamento de Reparcelaciones de 7 de abril de 1966.

(55) Artículo 136 de la *Ley del Suelo*.

(56) Artículo 465.

(57) Artículo 9.º, norma 8.ª, todavía sin desarrollar reglamentariamente.

(58) En sentido contrario NIETO, *Comunidades de aguas canarias*, pág. 217; GARCÍA-TREVIJANO, aun sin pronunciarse sobre esta cuestión, señala no obstante el carácter híbrido entre asociación y sociedad de las cooperativas, *Tratado*, pág. 335.

EL CONSORCIO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA

sociedad cooperativa la reunión de personas naturales o jurídicas que se obligan a aunar sus esfuerzos con capital variable y sin ánimo de lucro, al objeto de lograr fines comunes de carácter económico-social. La doctrina (59) ha fijado con tal base las características de las cooperativas en los siguientes puntos:

- Fin común de carácter económico-social concretable en el suministro a los socios, en las cooperativas de consumo, de prestaciones al precio mínimo posible o de remuneraciones máximas en las de producción, excluyéndose por tanto el lucro en el ánimo de la sociedad.
- Libertad de adquisición de la condición de socios.
- Variabilidad del capital.
- Número mínimo de socios.

Vamos a fijarnos especialmente en el primero de los enunciados caracteres; los otros, o son consustanciales también a determinados consorcios, como la libertad de integración en los voluntarios, o pueden ser incluidos sin dificultades en los estatutos, como el número social mínimo.

En el consorcio existe como en las cooperativas un fin común, no lucrativo, normalmente económico, aunque no obligadamente social en el sentido que asigna al término la Ley de Cooperación. Ahora bien, nada se opone a que el consorcio tenga también este carácter, que, desde luego, siempre aparecerá si interpretamos lo social ampliamente y tenemos en cuenta que el consorcio de alguna manera siempre actúa para fines de relevancia pública. Pero aun sin confundir lo público con lo social, lo que no siempre es legítimo, podemos observar cómo la desorbitación de la propia interpretación del término social en la aplicación práctica de la Ley de Cooperativas confunde a menudo íntegramente los supuestos de cooperación y consorcio.

La Ley, en lo que a las cooperativas de producción se refiere, estaba pensada para estimular y agrupar los esfuerzos de cultivadores, industriales y artesanos cuyas actividades merecían una auténtica preocupación social de los poderes públicos. Pero cuando se constituyen, por ejemplo, cooperativas de grandes o medianas empresas, cuando se asocia de esta forma a propietarios de fincas extensas, lo social se esfuma y con ello la diferencia en cuanto a los fines cooperativos y consorciales.

Ello es válido también aun cuando los objetivos sean aparentemente

(59) SÁNCHEZ CALERO, *Instituciones de Derecho mercantil*, vol. I, Valladolid, 1967, página 242.

más «sociales», cuando se trata de comercializar, transformar o conservar productos. Así, actividades agrícolas de compra en común centrales de ventas, almacenes, bodegas, frigoríficos, pueden realizarse y de hecho se realizan en forma cooperativa, pero lo mismo podrían efectuarse como consorcio si esta figura estuviese institucionalizada en nuestro Ordenamiento y se previese su utilización para tales objetivos. Sólo no encajarían en la figura consorcial las cooperativas de producción en las que todos los socios fueren a la vez productores, porque habría aquí una sustitución integral de actividades y titularidades, a diferencia de lo que el consorcio realiza.

Lo expuesto es aplicable también a las cooperativas de consumo; pensemos por ejemplo en el crédito cooperativo o en las cooperativas de viviendas (60). Estas últimas se constituyen o pueden constituirse para edificar un inmueble y después adjudicarlo en régimen de acceso a la propiedad, por lo que una vez completada la adquisición desaparecerá el ente gestor cuya vida es instrumental y transitoria.

No queremos decir con ello que el régimen de cooperativas y consorcios sea idéntico; por supuesto esto no es así en el Derecho italiano y menos en el nuestro, por la paladina razón de que los consorcios privados se desconocen en el Derecho español. Únicamente nos interesa precisar que normalmente los presupuestos y el sistema organizatorio son análogos: preexistencia de intereses, reunión de esfuerzos, creación de entes gestores intermedios, finalidades comunes, mantenimiento de titularidades, imputación parcial, ausencia de lucro. En la elección de una u otra fórmula se tendrá presente tan sólo la naturaleza de los fines: administrativos en un caso, sociales en otro. Pero es claro que tal separación finalista a menudo no será fácil de realizar con nitidez.

f) *Asociaciones agrarias.*

Prescindimos aquí de aquellas entidades que, aun gestionando indudablemente intereses comunes, tienen su encaje dentro del marco general de la organización de la agricultura. Tal es el caso de los Sindicatos nacionales, de las Hermandades sindicales de labradores y ganaderos y de las Cámaras oficiales sindicales agrarias, etc. Pero aun con tales exclusiones nos encontramos todavía, para ámbitos de actividades más circunscritos y localizados, con una serie de supuestos asociativos que pu-

(60) Recordemos que uno de los solares que más se ha pagado por metro cuadrado, el ocupado por el antiguo frontón Urumea de San Sebastián, fue vendido a una cooperativa de viviendas.

dieran revestir algunas de las características que hemos asignado a los consorcios.

Más allá de las cooperativas propiamente dichas aparecen en el medio rural otras modalidades asociativas paralelas y en cierta forma similares. Tal es el caso de las sociedades de colonización (61), de las agrupaciones trigueras, de las agrupaciones de labradores para fines específicos, de las federaciones como la Federación arrocera, y de otras modalidades asociativas de alguna forma insertas en la organización sindical, pero que revisten también como denominador común el establecimiento de una organización, aunque sea transitoria, para el atendimiento de empresas colectivas. Las modalidades asociativas no societarias (62) que operan en este sector, amplias y normalmente atípicas, evocan, como ha quedado insinuado, con insistencia, los rasgos del consorcio.

g) *Agrupaciones de empresas.*

Nos adentramos ahora en un campo donde la técnica del consorcio puede tener mayores aplicaciones para encuadrar un conjunto de relaciones que hoy se dan a menudo en la vida real al margen de los Códigos, creando un derecho vivido, no menos auténtico por desconocido de los textos legales. Pero es lo cierto que en todos los países, como sucede en Francia con los "groupements économiques" (63) o en Italia con los "consorzi industriali", se buscan fórmulas idóneas que más allá de los tradicionales cauces societarios mercantiles permitan enmarcar los vitales y espontáneos impulsos asociativos de los protagonistas económicos.

Hace años detectaba así TRÍAS DE BES esta situación, todavía no resuelta con eficacia y que posiblemente deberá constituir, por la propia fuerza de las cosas, un problema permanente:

"El avance de la técnica y el subsiguiente progreso del capitalismo han influido tan profundamente en el régimen jurídico de las empresas, que la compañía anónima no representa ya la fase más avanzada del proceso evolutivo del régimen de aquéllas, la cual se caracteriza más complejamente por el florecimiento de las uniones o agrupaciones indus-

(61) Ley de 26 de diciembre de 1939, que regula las que pueden constituir los propietarios en terrenos a colonizar, si bien no creo que haya sido aplicada.

(62) De gran tradición por lo demás, una de cuyas posibles manifestaciones fueron los sindicatos agrícolas de la Ley de 28 de enero de 1906, que preveía agrupaciones para la construcción o explotación de obras agrícolas o ganaderas. Vid. en general L. FERNÁNDEZ, *Relaciones asociativas no societarias en la agricultura española*, Murcia, 1966.

(63) Vid. DURAND, *Les groupements d'interet économique*, París, 1968.

triales, verdaderas alianzas financieras algunas veces con su cortejo de problemas de orden jurídico, político y económico" (64).

Como indica GARRIGUES (65), con referencia a las uniones de empresas, pero válidamente para nuestros propósitos, las soluciones ante un fenómeno económico tan multiforme y complejo, no resultan fáciles de adoptar a los moldes clásicos del Derecho de obligaciones o sociedades.

Los supuestos pueden complicarse hasta el infinito: uniones reales, personales, de coordinación, de subordinación, mixtas (66). Aquí nos interesan solamente aquellas soluciones reconducibles a la figura del consorcio, es decir, aquellas que impliquen:

- El mantenimiento sustancial de la disponibilidad económica y de la titularidad jurídica sobre la propia empresa, descontándose por tanto soluciones reales de subordinación (67).
- Coordinación parcial de actividades (68).
- Creación de una organización común, personificada o no.
- Ausencia de lucros propios.

También descartaremos por su falta de encaje en nuestro Ordenamiento aquellas fórmulas que, aun respetando el esquema anterior, persigan, como los "Cartels", la dominación monopolística del mercado.

La regulación básica actual de la materia está constituida por la Ley de 28 de diciembre de 1963 (69), a cuyo amparo pueden articularse fórmulas orgánicas de coordinación de actividades concretas que pueden adoptar o no la forma de sociedad anónima. Las sociedades de empresas que surgirán en este último caso estarán constituidas por sociedades o empresarios individuales, agrícolas, industriales o mercantiles, que cumpliendo los requisitos en ella señalados, mantengan su personalidad propia y la libertad de mercado, teniendo como objeto uno o varios de los fines siguientes: expansión y modernización de las instalaciones pro-

(64) *Los consorcios industriales. Notas para el estudio de las inteligencias entre empresas*, en "Revista de Derecho Privado", marzo 1947, pág. 153.

(65) *Formas sociales de uniones de empresas*, en "Revista de Derecho Mercantil", enero 1947, pág. 54.

(66) Vid. GARRIGUES, *Negocios fiduciarios en el Derecho mercantil*, Madrid, 1955, y *Forma social de uniones de empresas*, loc. cit., págs. 54 y ss. También SÁNCHEZ CALERO, *Instituciones de Derecho mercantil*, págs. 281 y ss.

(67) Como la adquisición de acciones de una empresa por otra, creación de *holdings* y sociedades de cartera, etc.

(68) A diferencia de los *Trust* y *Koncern*, en los que el sometimiento es total, al menos en lo económico.

(69) Vid. MARTÍN OVIEDO, *Aspectos administrativos y fiscales de las uniones de empresas*, Madrid, 1968.

ductivas; aportación y adquisición de maquinaria y otros bienes de equipo; promoción de ventas de los productos obtenidos; estudio de nuevas técnicas y mejora de métodos y cualquier otro objetivo que pueda señalarse mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros.

Al amparo de esta disposición o al margen de ella se han creado diversas sociedades, algunas del tipo, quizá, por ejemplo, de Central Siderúrgica Sociedad Anónima, que de antiguo gestiona un sector de interés comunes a las empresas siderúrgicas. Pero la más significativa manifestación de estas tendencias fue la creación, anterior a la Ley, en 1944 de UNESA, que funciona como un auténtico "pool" comprendiendo todas las empresas eléctricas, al objeto de armonizar el sistema productor y de transporte de la energía, programando para una mejor utilización los recursos energéticos, teniendo en cuenta las posibilidades de aguas y los apoyos de las centrales térmicas, y efectuando el mantenimiento y construcción de las interconexiones de los sistemas regionales. UNESA ha desempeñado y desempeña un importante papel en la distribución de la energía eléctrica y en su transporte y evitó en su momento la nacionalización del sector que se produjo con carácter casi general en otros ordenamientos, como consecuencia de la necesidad de unificar y centralizar, el transporte al menos, de la energía eléctrica.

Otras modalidades de acción empresarial conjunta de signo consorciado son las que se efectúan a través de estructuras no personificadas y de las que existe suficiente precedente en nuestra realidad jurídica, especialmente bajo la forma de centrales de venta. Dentro de ellas podemos incluir también las propias agrupaciones, previstas por la Ley de 1963, que con carácter temporal pueden establecer los empresarios para lograr el mejor desarrollo o ejecución de obras, servicios o suministros.

Parecido carácter tienen las agrupaciones de contratistas, que contemplan el artículo 5.º de la Ley de Contrato del Estado y los artículos 23 y siguientes de su Reglamento. En uno y otro caso, el mecanismo jurídico arbitrado parece ser internamente el de la responsabilidad solidaria entre los agrupados y externamente el de mandato para los órganos que se relacionan con terceros (70), si bien en las agrupaciones de empresas algún sector de la doctrina parece deducir la presencia de una sociedad colectiva (71). Otras veces el estatuto de tales agrupaciones se conecta

(70) Para Trias de Bes se trataría de agrupaciones *sui generis*, ni Sociedad ni Sindicato, nacidas de un contrato objetivo al amparo de la libertad civil de contratación y cuyos órganos gestores se configuran como auténticos mandatarios, *Los consorcios industriales*, loc. cit., pág. 162.

(71) Sánchez-Castro, *loc. cit.*, pág. 287. Se basa para ello en inscripción en el Registro Mercantil, la formación de la razón social y la responsabilidad de los socios.

con el ordenamiento sindical, con lo que entonces resulta extremadamente difícil averiguar su naturaleza jurídica.

No siempre es posible precisar, con base a la denominación empleada, el carácter de las organizaciones que han venido creándose con ánimo de regular la producción o favorecer la comercialización de los productos y que agrupan distintas empresas para concretos objetivos comunes. Tal es el caso de SERCOBE (Servicio Comercial de Fabricantes de Bienes de Equipo), MADEFORM, Servicio Técnico Comercial de Construcciones Navales, Unión de Fabricantes de Máquinas-herramienta, UNISED, Agrupación de Fabricantes de Cementos, Asociación de Fabricantes de Azúcar, Consorcio de Fabricantes de Neumáticos, etc. (72). En todos estos supuestos, cuya identificación queda sólo apuntada, parece existir una base colectiva y fines comunes gestionados por órganos especiales. Es lícito, pues, realizar una cierta asimilación a la técnica consorcial.

Pero las más importantes y modernas manifestaciones de actividades consorciadas son las encaminadas a la ordenación y disciplina colectiva del comercio exterior, estudiadas entre nosotros por MANZANEDO (73). Me refiero a las unidades o grupos de exportación, sumariamente reguladas por el Decreto-ley de Ordenación del comercio exterior de 30 de noviembre de 1967. Este Decreto-ley prevé que dentro de los sectores de exportación y en sus respectivas Ordenaciones podrá procederse a la constitución de varias unidades que dispondrán de un fondo destinado a su propio desarrollo, integrado básicamente por las cantidades resultantes de las desgravaciones fiscales.

El Decreto-ley no indica cuál sea la naturaleza jurídica de tales grupos, pronunciándose únicamente en cuanto al control por parte de la Administración de la disposición de las cantidades procedentes de los fondos de desgravaciones. En la práctica estos preceptos legales han sido aplicados mediante la creación de simples apoderamientos notariales a los presidentes del grupo o, progresando más en la línea asociativa, creándose centrales de ventas dotadas de personalidad jurídica, sociedades mercantiles o asociación de empresas (74).

B) *Consortios públicos.*

a) *Consortios homogéneos.*

Teóricamente pueden ser incluidas aquí aquellas asociaciones integradas por entes públicos del mismo rango y naturaleza, como las que

(72) Vid. TAMAMES, *Estructura económica de España*, págs. 489 y 715.

(73) *El comercio exterior*, págs. 330 y ss.

(74) Vid. MANZANEDO, op. cit., págs. 333 y ss.

bajo la forma de mancomunidades (75), agrupaciones (76) o comunidades de tierra agrupan a varios entes locales. No se descarta la posibilidad teórica de constitución de consorcios entre entes públicos no locales, por ejemplo, de la administración corporativa o de organismos autónomos, o de éstos entre sí (77). Pero tales manifestaciones, que podrían desembocar también en federaciones, no son conocidas en nuestra realidad administrativa general, a diferencia de lo que sucede en lo local, donde las asociaciones de entes locales tienen una cierta difusión y largo arraigo en la historia de este Ordenamiento.

Las mancomunidades (78) son asociaciones de municipios para la realización de sus fines propios, articulando así la cooperación de varios Ayuntamientos para salvar sus aisladas limitaciones en orden a la realización de obras o a la prestación de servicios. La Ley de Régimen Local las asigna capacidad jurídica y regula su funcionamiento y las formalidades de su constitución. Pueden crearse mancomunidades para fines muy diversos, aunque para supuestos concretos existen previsiones específicas en el Ordenamiento local, así por ejemplo las mancomunidades para el sostenimiento de una casa de socorro, las mancomunidades urbanísticas de la Ley del Suelo (79) y las mancomunidades a que pueden dar lugar las agrupaciones voluntarias forestales.

Las agrupaciones forzosas se diferencian de las mancomunidades en su carácter coactivo cuando se trate de los casos previstos en el artículo 38 de la Ley, obras públicas subvencionadas por el Estado, prestación de servicios obligatorios o servicios delegados de la Administración central, y a efectos del sostenimiento de un secretario común en los pequeños municipios (80).

(75) Es significativo que uno de los raros estudios entre nosotros dedicados a este tema, la tesis doctoral de BARCINA TORT, que trata precisamente de las mancomunidades, se titula *El consorcio intermunicipal*. Manejó desgraciadamente tan sólo el resumen publicado en 1958 por la Universidad de Barcelona.

(76) No olvidemos que uno de los supuestos clásicos de los consorcios locales italianos es el mantenimiento de personal común, al igual que las únicas agrupaciones españolas prácticamente constituidas.

(77) Cabrá contemplar e incluso esperar que se consorciasen, por ejemplo, los organismos estatales de distinta dependencia ministerial que se dedican a actividades hoteleras, industriales, parques nacionales, seguridad social, etc. He aquí una fórmula que quizá podría conseguir esa famosa coordinación que hacen imposible los celos autárquicos de las administraciones públicas. En materia de reservas mineras están previstos consorcios entre organismos autónomos, vid. *supra*, nota 50.

(78) Vid. mi libro *La comarcalización de los pequeños municipios*, págs. 51 y ss. a la bibliografía allí citada.

(79) Artículo 204.

(80) Artículo 343 de la Ley de Régimen Local para municipio de menos de 500 habitantes. El Reglamento de funcionarios amplía estos supuestos al sostenimiento de auxi-

En cuanto a las comunidades de tierra, constituyen una modalidad de propiedad compartida sobre bienes que representan una sub-especie de los comunales, pero pueden dar lugar a estos efectos a organizaciones asociativas de naturaleza análoga a las mancomunidades, si bien su creación se sitúa en un momento histórico remoto y su regulación se efectúa sobre la base de preceptos de carácter consuetudinario.

b) *Consortios mixtos.*

Estos consorcios asocian entes locales con otros entes de naturaleza o rango distinto. Se trata, pues, de la modalidad consorcial regulada en nuestro Ordenamiento por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (81), que, a diferencia de las mancomunidades, agrupaciones y comunidades, incluye personas jurídico-públicas heterogéneas. Ello no será óbice para que la figura jurídica surgiente tenga un carácter netamente local, pese a la intervención de la Administración central o institucional. Teóricamente tienen, pues, el mismo carácter mancomunidades y consorcios (82), distinguiéndose sólo en cuanto a los sujetos que los integran. Sin embargo, creemos que a efectos sistemáticos y de general inteligencia es preferible en nuestro Ordenamiento reservar exclusivamente la rúbrica de consorcios a estos últimos, porque se trata de una terminología ya afinada de la que sin más pueden obtenerse una serie de consecuencias coherentes que remiten a una realidad definida y a un régimen concreto. Ello hará mucho más útil la construcción del consorcio, prescindiéndose de más ambiciosos intentos que pueden quedarse en una mera aspiración doctrinal sin ningún apoyo positivo.

3) *El alcance de una teoría general del consorcio.*

A) *El intento italiano.*

A pesar de los meritorios esfuerzos de la doctrina italiana y especialmente de la sólida y meditada aportación de STANCANELLI, los resultados

liares, artículo 229, y funcionarios técnicos. Precisamente este último caso es también el único ejemplo de posible consorcio mixto que específicamente recoge nuestro Ordenamiento local.

(81) Artículos 37 a 40.

(82) En algunos estatutos se utilizan indistintamente los términos de mancomunidad o consorcio. Tengo a la vista un proyecto de estatutos para el abastecimiento de aguas de la provincia de Toledo, donde con escaso rigor se dice, por ejemplo, integran "dicho consorcio o mancomunidad", o bien, la mancomunidad se denominará "Consortio de abastecimiento de aguas de la provincia de Toledo". Pero, prescindiendo de estas impresiones, técnicamente poco acertadas, está latente, lo que es importante, la auténtica identidad entre mancomunidad y consorcio, que acertadamente se intuye.

distan de ser convincentes en cuanto a la admisión pacífica de la figura del consorcio como institución jurídica unitaria. Cierto que existen algunos rasgos de carácter general que aparecen en cada una de las distintas manifestaciones consorciales, públicas o privadas, pero tal constatación supone solamente una relativa aproximación que no libera de la precisión de analizar en cada caso cuáles sean las normas realmente aplicables, el estatuto jurídico y las consecuencias que en cuanto al régimen concreto se deban extraer.

Por otra parte, y en relación con determinados consorcios privados, si contrastamos los rasgos que se nos presentan como peculiares con los propios de otras figuras asociativas, encontramos importantes coincidencias que ponen en entredicho su sustantividad. Empecemos por la sociedad. Las diferencias entre sociedad y consorcio parece que se han debilitado considerablemente al admitirse la constitución de éstos en forma societaria. Ello se debe, a mi juicio, a la elementalidad de su régimen jurídico, pensado para un tipo de relaciones simples como las de los propietarios de fundos (83). Cierto que el consorcio no persigue como la sociedad directamente el lucro, pero no debemos olvidar que en ambos casos se trata de organizaciones artificiales, que muchos consorcios tienen una vocación económica decidida y que, en definitiva, como la sociedad, benefician a los agrupados (84). Por ello, STANCANELLI se ve obligado a sacar del ámbito de los consorcios a las organizaciones de este tipo más vitales, los consorcios industriales (85).

El consorcio no va dirigido a efectuar una comunidad de bienes, pero no se descarta el que al menos para sus fines instrumentales realice una comunidad de este tipo (86).

En cuanto a la asociación, los rasgos más distintivos del consorcio, la preexistencia de una comunidad de intereses, el establecimiento de una

(83) Ello es quizá la causa profunda de la innovación del Código civil italiano, al permitir a los consorcios asumir las formas depuradas de la sociedad, que ofrece técnicas y cauces indudablemente más perfectos. Vid. una exposición de las posiciones de la doctrina italiana ante este importante giro legislativo en NIETO, *Comunidades canarias*, páginas 221 y 222, aunque las aclaraciones no son convincentes y pasan por alto estas posibles causas.

(84) GARCÍA-TREVIJANO distingue sociedad de asociación en que en la primera pueden existir dos lucros, de la sociedad y de los socios, mientras que en las asociaciones sólo el de los asociados. La sociedad se vale de los socios y en la asociación los asociados utilizan la misma. *Tratado*, pág. 297.

(85) *I consorzi*, cit., pág. 132, aunque la razón que se aduce se basa, como ha quedado expuesto, en la trascendencia intrínsecamente interna de los pactos que conducen a la creación de estos consorcios.

(86) Lo que es válido para la realidad italiana y también para la española; piénsese, por ejemplo, en los consorcios para servicios mineros comunes.

organización para una gestión común y la sustitución de las competencias de los consorciados por el consorcio, en alguna manera aparecen también en organizaciones colectivas de aquel tipo, como, por ejemplo, en las asociaciones de vecinos y propietarios urbanos (87), en las asociaciones de funcionarios, en todas las que precisamente el carácter de los sujetos o sus relaciones con determinados objetos son los que posibilitan el acceso a una asociación que, para fines comunes, sustituye en alguna medida a las acciones individuales (88).

Tratándose de cooperativas, si atendemos a su *substratum* organizatorio y prescindimos de la diversidad de los estatutos jurídicos funcionales, observamos cómo en muchos casos, sobre todo en las cooperativas sin aportación personal de trabajo, las analogías son palmarias. De aquí que podamos concluir, con el apoyo de un sector importante de la doctrina italiana, que los consorcios en Italia agrupan en realidad dos órdenes de fenómenos asociativos diversos (89): la asociación de particulares, fundamentalmente de propietarios, por un lado, y la asociación de entes públicos, de Corporaciones Locales sobre todo, por otro.

Quizá fue el primer orden de preocupaciones, el buscar cauces para la asociación de propietarios, el que motivó la aparición de la figura consorcial, a falta de un instrumento jurídico adecuado que permitiera o impusiera la realización conjunta de determinadas obras y servicios que beneficiarían directamente a los fundos y a sus propietarios y en lo que también estaba interesado el propio Estado. En este sentido el paralelismo de consorcios y sindicatos de propietarios franceses es meridiano. Los sindicatos franceses de propietarios (90) son asociaciones bajo la égida de la Administración, que disponen de prerrogativas públicas para la realización de ciertos trabajos de utilidad general. Estos trabajos, según la enumeración de la vieja Ley de 21 de junio de 1865, podían y

(87) Me refiero a las asociaciones más o menos informales de barriada, de calle, de manzana, de urbanizaciones, a que aludo en mi trabajo *La eclosión de nuevas comunidades* y más recientemente en mi libro *El horizonte de la descentralización*, Madrid, 1969.

(88) Recordemos que para GARCÍA-TREVIJANO ésta es precisamente la diferencia entre asociación y sociedad, basada en que, al igual que sucede en el consorcio, en aquella los asociados se valen de la asociación. Por lo demás, este autor reconoce la existencia de una zona marginal cuando las asociaciones actúan con terceros, lo que también ilustra sobre la dificultad de sustantivizar a los consorcios que se encuentran en tales circunstancias. Vid. su *Tratado*; cit., pág. 297.

(89) Así FERRARA, que niega la posibilidad de reconducirlos a una institución común, *Le persone giuridiche*, Turín, 1958, págs. 88 y ss. También GIORCI, *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali*, Florencia, 1901, págs. 503 y ss.

(90) Vid., por todos, LIET-VEAUX, *Les associations syndicales de propriétaires*, París, 1947.

pueden ser los siguientes: trabajo de defensa contra el mar, ríos, torrentes, canales navegables y no navegables; incendios en los bosques; trabajo de regulación de canales y cursos de aguas no navegables ni potables, etc.

En el caso de los consorcios italianos, como en el de los sindicatos franceses, se están potenciando con finalidades de interés público agrupaciones de propietarios sobre una base eminentemente real. De aquí que el "ius comune" en el Derecho italiano de toda la institución consorcial entre entes privados sea el antiguo consorcio de saneamiento, que lógicamente pretendía conjuntar y economizar esfuerzos haciendo que los propietarios pudiesen mejorar las condiciones productivas de sus tierras, construyendo obras, trazando zanjas, estableciendo sistemas de desagüe de forma colectiva y evitando la duplicación de trabajos, la dispersión de energías.

Ante supuestos si no similares al menos que guardaban con ellos alguna relación y que carecían de regulación jurídica específica, se irá ampliando esta figura evidentemente fundiaria, para aplicarla a tipos de actuaciones de vocación agrícola pero de base más personal. Más adelante incluso se intenta aplicar igualmente la técnica consorcial a relaciones económicas de signo empresarial, que es quizá donde tenga más porvenir, pero donde paradójicamente resulta menos adecuado el viejo derecho montado para relaciones patrimoniales agrarias y estáticas.

En cuanto a los consorcios públicos, nos ofrecen una solución asociativa municipal que pese a su calificación no lleva aparejada una auténtica identidad de régimen con el que media para los consorcios de propietarios. La asimilación se debe quizá bien al hecho de que en aquellos consorcios podrían también participar las Corporaciones Locales en cuanto propietarios o en cuanto representantes del interés público a nivel local, o bien al carácter originariamente *cuasi* privado de los pequeños municipios. Es significativo también que en el Derecho francés se realiza esta trasposición de términos calificándose como sindicatos tanto los de propietarios como los intercomunales (91). Pero creemos que ni en estos Ordenamientos ni tampoco en el español, como veremos, es viable, o al menos útil en términos de consecuencias jurídicas, englobar bajo el mismo instituto consorcial a las asociaciones de propietarios y a las asociaciones intermunicipales. Y ello así porque estas últimas presentan caracteres radicalmente distintos de las anteriores, pese al eventual

(91) Por lo menos desde la Ley de 22 de marzo de 1890. Vid. MORGAN, *La Loi Municipale*, vol. II, 12 ed., París, 1963, págs. 700 y ss.

paralelismo en los motivos de su constitución y en la solución adoptada para la gestión de los intereses colectivos.

Poco hay en común entre el régimen jurídico de una asociación de propietarios y el régimen jurídico de la asociación intermunicipal que hace surgir un ente local. Personas, bienes, contratos, procedimiento, todo es diverso. Ello es todavía más evidente, acentuándose las diferencias que separan a ambos colectivos, si se tiene en cuenta que las asociaciones intermunicipales, inicialmente constituidas para uno o varios concretos objetivos comunes, tienden hoy por doquier, tal es el caso de los sindicatos de vocación múltiple franceses (92) y de los "libero consorci" (93) italianos, a transformarse en entes territoriales (94) al incorporar un número y una gama indeterminada de finalidades, que pueden ser autónomamente incorporadas por la decisión de los propios entes asociados.

B) *El consorcio en el Derecho español y sus limitaciones.*

Aunque en el Derecho italiano, como hemos visto, es dudoso que pueda construirse la figura del consorcio con validez general y contenido unitario para los públicos y privados, sí es perfectamente justificado y legítimo intentar una doble teoría del consorcio aplicable respectivamente a las singulares relaciones asociativas que puedan mediar entre sujetos públicos y entre sujetos privados. Hay para esto último suficiente asidero histórico y sobre todo una base legal coherente articulada en torno al consorcio de saneamiento (95). Existe, pues, un Derecho común que tipifica esta figura con rasgos especiales y al que puede remitirse para completar regímenes y solucionar problemas que no tienen encaje en otras figuras jurídicas.

(92) Según la versión de la Ordenanza de 5 de enero de 1959, toda la normativa vigente sobre sindicatos de municipios fue recogida por la circular de 27 de julio de 1964, si bien posteriormente se han introducido modificaciones, sobre todo en lo relativo a los estímulos financieros para su constitución.

(93) Previstos en el artículo 15 del Estatuto regional italiano, que, como indica SEPE, equivalen a provincias. Vid. de este autor *Los consorcios municipales en la legislación italiana*, y en el mismo sentido STANCANELLI, *I consorzi*, págs. 114 y ss. Lo mismo cabe predicar, según este autor, de los "Consejos de valle", del Decreto de 10 de junio de 1955.

(94) Este sería también el caso de las agrupaciones municipales que introduce la Ley de Modificación parcial del Régimen Local de 25 de julio de 1966, las cuales gestionarían todos los servicios mínimos obligatorios y dispondrían de personal común a todos los Ayuntamientos. La falta de desarrollo reglamentario del artículo 15 de esta Ley y la novedad de la experiencia intentada han hecho que sus previsiones no hayan trascendido aún.

(95) Vid. una relación de los consorcios cuyo régimen se reenvía al de "bonifica" en STANCANELLI, *op. cit.*, págs. 89 y 90.

Tales circunstancias no operan ciertamente en nuestro país, no existe entre nosotros una tradición consorcial propiamente dicha y las soluciones adoptadas van por cauces distintos (96). Tratar de incluir en el mismo instituto figuras y regímenes tan distintos como las juntas urbanísticas de propietarios, las sociedades anónimas que agrupan empresas, los cotos mineros comunes, las cooperativas, etc., ningún beneficio puede proporcionar a la doctrina, ni mucho menos a la práctica. Si la figura del consorcio tiene sentido será para arbitrar soluciones específicas y para cubrir determinadas lagunas dejadas por otras instituciones jurídicas, pero es obvio que si la disciplina viene ya dada para instituciones preestablecidas y específicamente normadas, pierde utilidad el recurrir al consorcio, máxime si como sucede en nuestro país, éste carece en absoluto de una apoyatura legal concreta que pueda ser atraída por invocación al amparo de la libertad de pactos. Si éstos nada precisan ni la Ley determina las consecuencias, poco podrá hacerse remitiendo al consorcio (97).

Si surge la figura de la sociedad anónima o de la cooperativa, o se recurre a la técnica de mandato, como en el caso de los grupos de exportación, o a la de la responsabilidad solidaria, como en el caso de las agrupaciones temporales de empresa o de las agrupaciones de contratistas, el consorcio como tal funcionará a lo más como explicación y justificación de las relaciones jurídicas que median entre los asociados y de éstos con terceros, mero artilugio interpretativo de las normas privativas que rijan en cada caso y que serán las aplicables. En ausencia de éstas poco asidero podemos encontrar en el consorcio, ya que no podremos remitirnos en bloque al Ordenamiento italiano.

Si repasamos la enumeración efectuada de los posibles consorcios en el Derecho español llegaremos a la conclusión de que raramente aparecen los supuestos que precisamente fueron determinantes de la aglutinación de esta figura en Italia tal como se regula en los textos básicos del Código Civil. A lo más el consorcio minero o el forestal podrían evocar la figura correspondiente del Derecho italiano, pero también en este caso las técnicas jurídicas que se arbitran para situaciones similares tienen un sentido y una orientación sustancialmente diferente.

Quedarían las entidades urbanísticas reguladas por la Ley del Suelo

(96) Tal sucede, por ejemplo, en materia de concentración de parcelas urbanas y rurales, relaciones de vecindad, contribuciones especiales para caminos rurales, aguas, colonización, etc.

(97) Vid. TRÍAS DE BES, *Consortios industriales*, pág. 162. En definitiva, habrá que estar a lo que los pactos establezcan o las leyes dispongan para cada caso.

a efectos de cooperación y de compensación, entidades éstas que, pese a la ulterior regulación del Reglamento de Reparcelación, no tienen aún un estatuto jurídico completo y satisfactorio (98). Pero ello no es quizá suficiente para la importación íntegra en nuestro Ordenamiento de una figura consorcial que para estos supuestos no aparece siquiera en el Derecho italiano, puesto que lo más parecido sería la reconstrucción de fundos operada con técnicas distintas a las de nuestra concentración parcelaria en el medio agrícola. Parecidas consideraciones pueden hacerse en relación con las agrupaciones forestales, las cuales si no desembocan en la creación, prevista por la legislación de montes, de una sociedad civil o mercantil, o no se transforman en comunidad de bienes, vendrán dotadas de un estatuto asociativo insuficiente que muy difícilmente podría completarse mediante el trasplante de las técnicas concretas y específicas de los consorcios italianos de repoblación.

La mayoría de los posibles consorcios privados, analizados en nuestro Ordenamiento pertenecen al grupo de los en Italia denominados consorcios industriales, los cuales como vemos son excluidos, aunque por razones no íntegramente convincentes, del ámbito consorcial. Aquí es donde aparece, tanto en el vecino país como en el nuestro, un interrogante y una laguna importante que no ha sido satisfactoriamente cubierta por los Ordenamientos respectivos.

Es en el terreno de las asociaciones de empresarios para fines económicos donde la aportación de la doctrina puede resultar más fecunda, porque indudablemente las exigencias de la vida contemporánea determinan el que, con ruptura de los moldes asociativos y tradicionales, los empresarios se agrupen para variados fines, dando lugar a asociaciones multiformes que difícilmente pueden ser englobadas en las clásicas formas societarias. La sociedad anónima, que a menudo se utiliza para recubrir tales colectividades de intereses, está pensada efectivamente para otros fines y el mandato es una solución insuficiente. Tampoco en las asociaciones pueden encontrarse cauces idóneos a tales impulsos. Las asociaciones tienen de antiguo un sentido y una misión no económica y por supuesto no lucrativa. Van dirigidas habitualmente a fines culturales, deportivos, filantrópicos, etc. No ofrecen, pues, moldes idóneos para la estructuración de relaciones colectivas empresariales de carácter sectorial.

De aquí que la aparición por doquier, tanto en Italia como en Francia, como en España, de grupos económicos de servicio, sindicatos, or-

(98) Quizá por haberse tratado de regular genéricamente estas asociaciones en un Reglamento que sólo contemplaba un aspecto concreto de nuestra Ley del Suelo.

ganizaciones de empresarios, de vendedores, que presentan serios problemas para su tipificación sin que sea fácil encajarles en el catálogo de figuras jurídicas asociativas que ofrecen los distintos Ordenamientos. He aquí un campo relativamente virgen y en el que esperamos que aportaciones de tratadistas especializados en Derecho económico, como MANZANEDO, puedan aclarar el panorama y aportar fecundamente nuevas soluciones para nuevas necesidades.

C) Conclusiones.

De lo expuesto no debe deducirse la intrínseca y radical inutilidad del consorcio como institución, únicamente su relatividad y sus limitados alcances. Si se quiere obtener una definición que incluya todas las diversas hipótesis consorciales podría decirse que el consorcio es *una técnica instrumental de base asociativa, al servicio de fines de relevancia pública*. Con tal afirmación habremos puesto de relieve el sentido de los impulsos que llevan a la agrupación de esfuerzos y a la creación de un órgano instrumental común, lo que nos permitirá comprender mejor la sustancia última de numerosas fórmulas asociativas y explicar el alcance funcional de sus relaciones internas y externas.

Pero el régimen jurídico de tal asociación y de los instrumentos que utiliza no viene determinado directamente de la fórmula propuesta. La asociación puede en efecto venir constituida o no con personalidad jurídica, ésta puede ser de carácter público o privado, venir sometida al régimen en el primer caso de la Administración institucional del Estado, de la Administración local, o en el segundo al de las personas jurídico-mercantiles, civiles, sindicales, etc.

Mientras que en el Derecho italiano el consorcio es una figura jurídica *sui-géneris*, con una regulación propia que supone un tratamiento específico para un determinado grupo de problemas, cuya solución puede realizarse mediante la organización de unas vías determinadas de cooperación, en el Derecho español, por el contrario, tal figura no existe, aunque aparecen supuestos similares, deficientemente regulados por cierto, como las asociaciones urbanísticas o las asociaciones para fines forestales.

Donde los consorcios tienen entre nosotros cabida clara, una cierta tradición y un régimen jurídico, incompleto pero específico, es en el ámbito de la Administración local, en el que de antiguo se vienen constituyendo mancomunidades intermunicipales que dan lugar a la creación de entes locales para obras y servicios comunes. Pero aunque teóricamente las mancomunidades son consorcios, creemos que es más útil el reservar

la utilización de esta denominación para aquellas asociaciones intermunicipales que incorporar además en su seno representaciones de entes de distinto orden. Estos son los consorcios regulados sumariamente por el Reglamento de Servicios que hoy van adquiriendo cierta vida y pujanza, sobre todo en materia de abastecimiento de aguas (99) para resolver los problemas de suministro a varios municipios de una misma zona. Creemos que debe llegarse a un estatuto jurídico completo de estos consorcios, lo que requeriría determinadas precisiones legislativas, pero que ya puede hacerse, aun con el escaso apoyo que hoy nos suministra la legislación local, recurriendo para ello a los principios generales y a las reglas básicas de este Ordenamiento.

De esta forma llegaríamos a una deseable clarificación terminológica y sería posible encontrar un punto de acuerdo y de coincidencia en lo que se entiende realmente por consorcios, sin perjuicio de que, con las reservas apuntadas antes, con cierta generalidad pueda hablarse de una técnica consorcial general que ilustraría de por sí relaciones jurídicas surgidas mediante su aplicación y por tanto ayudaría a comprender su régimen, sin que para ello suponga una definitiva ayuda la importación en bloque de la dogmática de los consorcios del Derecho italiano.

Ello es también válido para el grupo de supuestos asociativos que hoy ofrece singular interés: el de las agrupaciones, asociaciones, uniones de empresas para fines específicos de relevancia común, que afloran en todos los Ordenamientos y no siempre con un estatuto jurídico satisfactorio, dando lugar por su inadecuación y pobreza de régimen al surgimiento de graves problemas, sobre todo a la hora de la imputación de derechos y obligaciones, externamente en las relaciones con terceros, e internamente con los participantes o miembros de la asociación.

(99) El clima ministerial parece favorable y el reciente Plan nacional de abastecimientos de aguas da amplia cabida a este tipo de soluciones, cuyo futuro es innegable.