

Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones*

Concepción Barrero Rodríguez

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO. II. SIGNIFICADO Y FUNCIÓN DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS: 1. Su definición legal. 2. La realidad de las Mancomunidades andaluzas. La consolidación de la Mancomunidad de cometidos múltiples y genéricos. 3. Conclusión. La discordancia existente entre norma y realidad. III. LOS CONSORCIOS LOCALES. DERECHO Y REALIDAD DE UNA ENTIDAD NECESITADA DE DEFINICIÓN Y ACLARACIÓN. 1. Una primera aproximación a las notas que lo definen. 2. Objeto y sujetos integrantes de los Consorcios andaluces. La confusión entre los fines propios de Mancomunidades y Consorcios. 3. La Legislación estatal de Régimen local. El Consorcio como Entidad para el ejercicio de competencias de distintas Administraciones Públicas y como instrumento de cooperación de las Provincias con los Municipios. 3.1. El Consorcio como técnica de relación voluntaria entre Administraciones. La diferente funcionalidad de Mancomunidades y Consorcios. 3.2. El Consorcio como instrumento para el ejercicio de la competencia provincial de cooperación con los Municipios. 3.3. La necesidad de un régimen jurídico diferenciado. 4. Los Consorcios en el Derecho de la Comunidad Autónoma de Andalucía. 4.1. La consolidación del Consorcio como Entidad de cooperación de las Diputaciones con los Municipios. 4.2. La identidad en el objeto de Mancomunidades y Consorcios en la Ley de Demarcación Municipal. IV CONCLUSIÓN FINAL. LA NECESARIA REDEFINICIÓN DE LAS ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES.

*El presente estudio fue presentado a las Jornadas "El fenómeno asociativo local: Mancomunidades y Consorcios. Situación actual y perspectivas de futuro", organizadas por la Dirección General de Administración Local, Málaga, 10 de abril de 2002.

I. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

Mucho se ha debatido sobre la uniformidad de nuestra planta municipal y la consiguiente necesidad de un régimen local que tome en consideración la extraordinaria diversidad y las demandas, por consecuencia, diferentes que plantea el territorio. Son, igualmente, clásicas las alusiones y referencias a la incapacidad de los Municipios para el correcto desarrollo de sus cometidos, afirmación que, en nuestros días, vale tanto para los pequeños Municipios, realmente imposibilitados, en muchos casos, para prestar algunos de los servicios que les encomienda el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), como para los situados en las grandes aglomeraciones urbanas, espacios en los que los límites de los diferentes términos municipales son imperceptibles en la realidad del terreno y en los que se produce un importante movimiento de sus habitantes entre los lugares de residencia, trabajo y ocio¹.

La adaptación de la estructura administrativa a las necesidades del territorio y la garantía de una prestación eficaz de numerosos servicios públicos exige la colaboración entre todas las Administraciones Públicas, para la que el Derecho vigente dispone de fórmulas diferentes. En este estudio nos van a ocupar dos de ellas: las Mancomunidades y los Consorcios, auténticos protagonistas del régimen local actual en su nivel o escalón supramunicipal. No pretendo la exposición del entero régimen jurídico de estas Entidades; mi propósito se reduce a la exposición de algunas reflexiones sobre el significado y el papel que han de desempeñar estas entidades, con particular atención al Derecho y a la realidad de nuestra Comunidad Autónoma.

II. SIGNIFICADO Y FUNCIÓN DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS

1. Su definición legal

Existen en Andalucía, según datos facilitados por la propia Dirección General de Administración Local y referidos a los primeros días de enero del

¹ En mi libro *Las Áreas metropolitanas* (Ed. Civitas-Instituto García Oviedo, 1994) puede encontrarse un resumen de los criterios que, en diferentes épocas y lugares, han servido a la definición de los espacios metropolitanos (*vid.*, en especial, págs. 55-65).

año 2002, ochenta y cinco Mancomunidades² para el cumplimiento de cometidos muy diversos y que agrupan a buena parte de los setecientos sesenta y nueve Municipios existentes en nuestra Comunidad Autónoma³. La proliferación de Mancomunidades en los últimos años no es, sin embargo, un hecho que afecte exclusivamente a nuestra Comunidad Autónoma; es una nota que define al régimen local actual en todo el territorio nacional en lo que constituye un fenómeno no exento de problemas jurídicos y que invita a reflexionar, una vez más, sobre el concepto de una Entidad que, aunque de larga historia en nuestro Derecho⁴, parece estar viviendo uno de sus momentos de mayor esplendor⁵.

La Mancomunidad es, en términos del artículo 44.1 de la LBRL, una Entidad local nacida del derecho de asociación de los Municipios para "la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia" o, si se prefiere en expresión del artículo 23 de la Ley 7/1993, de 23 de julio, de Demarcación Municipal de Andalucía (LDM), para "el establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia". La Mancomunidad se define, pues, por las dos siguientes notas:

² Interesa notar que la distribución de esas Mancomunidades por Provincias es muy irregular, moviéndose su número en la amplia franja que va desde la única existente en la Provincia de Jaén a las veinticinco con las que cuenta Granada. Concretamente, el número de Mancomunidades por Provincias es el siguiente: Almería, dos; Cádiz, cuatro; Córdoba, diez; Granada, veinticinco; Huelva, veinte; Jaén, una; Málaga, cuatro y Sevilla, diecinueve.

³ La cifra es ofrecida por el Ministerio para las Administraciones Públicas. (www.map.es).

⁴ Sobre la historia de esta Entidad me remito a los estudios de R. MARTÍN MATEO (*Entes locales complejos*, Ed. Trivium, 1987, págs. 45-51) y T. QUINTANA LÓPEZ (*Las Mancomunidades en nuestro Derecho local*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1990, págs. 15-34).

⁵ En el estudio de F. LÓPEZ MENDUO *Servicios municipales y gestión consorciada* (Jornadas de Estudio sobre Consorcios locales, Ed. CEMCI, 1995) pueden encontrarse unas interesantes reflexiones sobre las causas que han propiciado el amplio desarrollo de las Mancomunidades bajo la vigencia de la LBRL de 1985 (págs. 30-33). Yo misma, en un trabajo anterior publicado en la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica bajo el título de "El juego de las Entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen local de 2 de abril de 1985" (núm. 264, 1994, págs. 627-629) tuve oportunidad de referirme, en términos a los que me remito, a la forma en la que se ha desarrollado el Régimen local supramunicipal y a las razones que han llevado al extraordinario auge alcanzado por las Mancomunidades de Municipios.

A. Su exclusiva integración por Municipios. En este dato reside una de sus diferencias más clara con otra figura en auge, igualmente, en el actual mapa local: los Consorcios en los que pueden integrarse, además de los Municipios, otras Administraciones Públicas e, incluso, Entidades privadas sin ánimo de lucro cuyos fines sean coincidentes con los de las Administraciones que se asocian. Un dato en el que han insistido tanto el Consejo de Estado⁶ como, más recientemente, el Consejo Consultivo de Andalucía⁷.

B. El carácter, en todo caso, local de las competencias para cuyo ejercicio se constituyen, requisito derivado de su propia composición y que viene cabalmente a sentar las oportunas diferencias entre Mancomunidades, de una parte, y Comarcas y Áreas metropolitanas, de otra; Entidades, éstas últimas, resultado de un proceso de descentralización del poder puesto en marcha por

⁶ En su Dictamen núm. 46.498, de 20 de junio de 1984 afirma que: "Como punto de partida en la dilucidación de esta cuestión, debe destacarse la excepcionalidad de la participación de una Diputación Provincial en una Mancomunidad Municipal voluntaria. En efecto, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, se desenvuelven en escalones administrativos diferenciados, por lo que, en principio, las entidades locales de base asociativa se plantearán diferenciadamente en cada escalón". Precisamente por ello, añade el Dictamen, "la legislación española de Régimen local prevé la existencia de una figura organizativa singular, esencialmente dirigida a canalizar y facilitar la creación de entidades locales de naturaleza asociativa y de composición mixta municipal-provincial En este sentido, debe destacarse que los intentos de constitución de entidades locales de base asociativa y de composición mixta municipal-provincial son canalizados actualmente a través de los consorcios". En el mismo sentido, Dictamen núm. 43.969 de 11 de febrero de 1982.

⁷ El Consejo Consultivo de Andalucía en la aclaración que le fue solicitada a su Dictamen 22/2001, de 15 de febrero ha negado la posibilidad, en aplicación del Derecho vigente, de que pueda acudirse a la fórmula consorcial allí donde quienes se asocian son exclusivamente Municipios, pues, en este caso, la Entidad idónea es la Mancomunidad de Municipios. Esta es su respuesta, clara y contundente, a la pregunta de si los Consorcios puede estar constituidos solo por Corporaciones municipales: "La respuesta a dicha cuestión es evidente, y no puede ser otra que la rotunda negación de tal posibilidad. En efecto, la composición de los Consorcios ha de ser, necesariamente, heterogénea, pues así se dispone en su escasa normativa reguladora En suma, no cabe duda de que los Consorcios han de agrupar a personas jurídicas de variada filiación administrativa, lo que, precisamente, los diferencia de otras figuras jurídicas afines, como las Mancomunidades, que si pueden agrupar sólo a municipios".

Mucho antes de la fecha de ese dictamen, F. LÓPEZ MENUDO había denunciado que la existencia de Consorcios integrados exclusivamente por Municipios "fricciona con la definición legal de la figura". Sin ser ello ilegal, afirmaba, "si cabe decir que la práctica en cuestión desvirtúa la concepción del consorcio ínsita en el citado artículo (87 LRRL) y que no es otra que la de un órgano de carácter mixto" (*Servicios municipales y gestión consorciada*, ob. cit., págs. 23 y 24).

las Comunidades Autónomas para la satisfacción de los intereses de territorios cuyas características exigen una gestión propia⁸. Da, pues, lo mismo que la Mancomunidad se constituya para desarrollar una competencia que para gestionar muchas; lo importante es que estas competencias sean siempre municipales. De hecho, se constata, y de inmediato insistiremos en ello, que son cada vez menos frecuentes las Mancomunidades creadas para la prestación de un único cometido en favor de aquellas otras en cuyo objeto figura una variada gama de competencias. Si, en algún momento, pudo pensarse que lo que, en verdad, definía una Mancomunidad era la especialidad de fines en el sentido de ser una Entidad constituida para la ejecución de una obra o la prestación de un servicio singular, esta idea ha de estimarse superada ante una realidad que ofrece un panorama muy diferente y un Derecho en el que se puede considerar firmemente arraigado el principio que impide asumir a las Mancomunidades la totalidad de las competencias asignadas a los Municipios⁹; expresión clara de que, salvaguardado ese límite, el abanico de las competencias mancomunadas puede ser más o menos extenso.

El Tribunal Supremo ha insistido, también, en el necesario carácter municipal de las competencias que se mancomunan. Así lo hizo en la Sentencia de 27.5.1992¹⁰ en la que sostuvo con rotundidad que, en principio, cualquier competencia municipal puede ser ejercitada de forma mancomunada salvo que esté expresamente prohibido por disposición específica¹¹, y, más recién-

⁸ Ni las Comarcas ni las Áreas metropolitanas son, en efecto, Entidades pensadas para la gestión de competencias municipales. Sin perjuicio de que puedan desarrollar competencias de esta naturaleza, son, ante todo, Administraciones llamadas a recibir competencias autonómicas en un proceso de descentralización puesto en marcha desde la propia Comunidad Autónoma; de ahí, justamente, el principio de reserva de Ley que para su creación establecen los artículos 42 y 43 de la LBRL. Sobre las competencias de las Comarcas, *vid.* A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ: *El Régimen jurídico de la Comarca en el sistema autonómico español* (Ed. Cedecs, 1999, págs. 299-304) y de las Áreas metropolitanas, C. BARRERO RODRÍGUEZ: *Las Áreas metropolitanas* (ob. cit., págs. 123-173).

⁹ Artículo 35.2 del Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen local, RDLeg. 78/1996, de 18 de abril. La totalidad de las disposiciones autonómicas reguladoras de estas Entidades lo consagran, igualmente.

¹⁰ Ar. 4445.

¹¹ La Sentencia declaraba la conformidad a Derecho de la creación de un servicio de policía local mancomunado. El Tribunal Constitucional, sin embargo, ha negado, como es sabido, esta posibilidad. Su doctrina en la materia ha sido comentada por C. HORGUÉ BAENA a cuyas consideraciones me remito (*Regulación de la LOFES sobre Policías Locales: Condicionamiento de las competencias autonómicas en materia de Seguridad Pública (Comentario a la STC 83/1993, de 8 de marzo)*, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 16, 1993, págs. 141-149).

temente, en cuatro Sentencias del año 2000¹², en las que declara la ilegalidad de otras tantas Mancomunidades euskaldunes, así se denominaban todas ellas, constituidas para el fomento de la educación en euskera porque, dicen las resoluciones judiciales, “la finalidad de fomentar, desarrollar y promover el uso del idioma vascuence o euskera no puede considerarse incluida entre los fines propios de una Mancomunidad de entes locales” que, por mandato del Legislador, es una Entidad adscrita a la ejecución de obras y servicios de la competencia local. También el Consejo de Estado ha tenido oportunidad de referirse a esta idea¹³, de la misma forma en que insiste en ella la doctrina con solo recordar, en expresión de T. QUINTANA, el viejo aforismo “nemo dat quod non habet”¹⁴.

2. La realidad de las Mancomunidades andaluzas. La consolidación de la Mancomunidad de cometidos múltiples y genéricos

Si del plano del Derecho pasamos al de la realidad jurídica, el panorama que se nos ofrece es extremadamente rico y variado. El análisis, en efecto, del objeto de las muchas Mancomunidades en funcionamiento en nuestra Comunidad Autónoma muestra la existencia, en conexión con el tenor literal de nuestras normas, de un alto número de ellas constituidas, bien de forma exclusiva o en concurrencia con otras competencias, para la prestación de auténticos servicios municipales: el de abastecimiento de aguas¹⁵, fundamental-

¹² Se trata concretamente de dos de 10 de febrero (Ar. 1530 y 1880, respectivamente), así como de las posteriores de 27 de octubre (Ar. 445, de 2001) y 12 de diciembre (Ar. 10093).

¹³ En efecto, el Consejo de Estado, en aquella época en la que, por mandato legal, venía obligado a informar los Estatutos de la Mancomunidades, no dudaba en afirmar que sus fines serán válidos siempre que estén, “obviamente dentro de las propias competencias de los Municipios agrupados” (Dictamen núm. 43.969 de 11 de febrero de 1982).

¹⁴ Insiste el autor en que ha de descartarse “que los municipios que aisladamente no pueden ejercer determinadas competencias puedan realizarlo de forma conjunta mediante su prestación mancomunada” (*Las Organizaciones Supramunicipales en España: las Mancomunidades*, REALA núm. 254, 1992, págs. 314-316).

Vid. también al respecto J.I. LÓPEZ GONZÁLEZ “El régimen de las Mancomunidades de Municipios en Andalucía” (*Administración instrumental. Libro homenaje a M.F. CLAVERO ARÉVALO* T. I, Ed. Civitas, 1994, pág. 531).

¹⁵ Este constituye el cometido propio y único de la Mancomunidad almeriense del Bajo Andarax (Resolución de 4 de junio de 1986) o de las onubenses de Aguas del Condado (autorizada

mente, y también, con relativa frecuencia, el de recogida de basuras y tratamiento de residuos¹⁶ o el de extinción de incendios¹⁷; o para la ejecución en común de obras de interés para los Ayuntamientos asociados; por ejemplo, la

por Órdenes de 10 de abril de 1980, BOJA núm. 8, de 15 de mayo) y de “Aguas Costa de Huelva” (constituida en 1990), de las granadinas de “los pueblos de Peligros, Pulianas y Güevéjar” (D. 107/1963, de 17 de enero, BOE del día 26), de la del Río Dílar (Decreto de 11 de julio de 1957), de la “Mancomunidad de abastecimiento de agua potable del Temple” (D. de 12 de marzo de 1959, BOE del 16), de la “Mancomunidad de aguas potables San José” (Decreto de 21 de marzo de 1958, BOE de 20 de abril), de la de “Municipios de Güevéjar, Pulianas, Calicasas y Nívar (Resolución de 5 de mayo de 1997, BOJA núm. 60, de 24 de mayo de 1997), de la “Mancomunidad Intermunicipal de Coria del Río, Gelves, La Puebla del Río y San Juan de Aznalfarache” (D. 243/1974, de 25 de enero, BOE de 9 de marzo); en otros casos, este servicio se integra en una lista más amplia de fines. Es el caso, por ejemplo, de la Mancomunidad del Marquesado-Comarca de Guadix (Resolución de 5 de noviembre de 1996, BOJA núm. 136, de 26 de noviembre), de la Mancomunidad de la Comarca del Campo de Gibraltar (Decreto 7/1985, de 15 de enero, BOJA núm. 6, de 22 de enero), de la Mancomunidad “Campiña 2000” (Acuerdos municipales de 27 de mayo de 1985, BOP núm. 165, de 19 de julio) o de la Mancomunidad de Municipios de la “Comarca de Estepa” (BOP núm. 48, de 27 de febrero de 1991).

¹⁶ Este es el objetivo exclusivo de la Mancomunidad de Municipios de la Vega Alta de Granada (constituida por Acuerdos municipales de 1986), de las onubenses “Intermunicipal de recogida domiciliar de basuras de Villalba del Alcor, Manzanilla, Escacena del Campo y Paterna del Campo” (Orden de 8 de marzo de 1982, BOJA núm. 8, de 15 de abril) de la “Intermunicipal Sierra minera” (Acuerdos municipales de 5 de junio de 1986, BOP núm. 28, de 7 de diciembre de 1987), la Mancomunidad de la “Cuenca minera” (Acuerdos plenarios municipales de 1 de junio de 1989, BOP núm. 183, de 10 de agosto) y la de la “Sierra occidental de Huelva” (Acuerdos plenarios de 1991). Este es, también, el fin único de la Mancomunidad de “la Subcomarca de la Zona Norte de Antequera” (Acuerdo de la Asamblea de 19 de marzo de 1989, BOP núm. 134, de 15 de junio) y de las Mancomunidades sevillanas “Guadalquivir” (Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 9 de marzo de 1983, BOJA núm. 24, de 22 de marzo), y “los Alcores”. Lo más frecuente, sin embargo, es que este cometido figure dentro de una lista más o menos amplia de fines mancomunados. Así ocurre, entre los muchos supuestos que brinda la realidad, en las Mancomunidades del Marquesado-Comarca de Guadix (Resolución de 5 de noviembre de 1996, BOJA núm. 136, de 26 de noviembre), del Mencal (BOJA de 3 de diciembre de 1991), El Peñón (Resolución de 26 de enero de 1996, BOJA núm. 24, de 20 de febrero), Comarca de Écija (Resolución de 11 de abril de 1997, BOJA núm. 53, de 8 de mayo), Vega Alta de Sevilla (Resolución de 3 de marzo de 1998, BOJA núm. 36, de 31 de marzo) o Mancomunidad de Municipios del Aljarafe (Decreto 176/1971, de 28 de enero, BOE de 8 de febrero y D. de 29 de mayo de 1985, BOJA núm. 63, de 18 de junio).

¹⁷ Este servicio es objeto de las Mancomunidades, entre otras, de la Ribera Baja del Genil (Resolución de 19 de mayo de 1994, BOJA núm. 81, de 3 de junio), de la Alpujarra granadina (Resolución de 16 de junio de 1995, BOJA núm. 93, de 30 de junio), o de la Comarca cordobesa Alto Guadalquivir (Resolución de 25 de enero de 1988, BOP núm. 244, de 26 de octubre).

conservación, ampliación o mejora de vías municipales y caminos rurales¹⁸ o, en general, cualquier obra pública “de interés comarcal y municipal”¹⁹, cualquier obra “de carácter supramunicipal”²⁰.

Ahora bien, junto a éstas, aparecen en Andalucía, lo mismo que en el resto de las Comunidades Autónomas²¹, un elevado número de Mancomunidades que, al menos en algunos de sus objetivos, no sirven tanto para la prestación de un cometido específico y determinado de la competencia local, cuanto a la consecución de un fin de interés público compartido, en la generalidad de los casos, con los de otras Administraciones de diferente orden. Por ejem-

¹⁸ Este fin aparece en los Estatutos, por ejemplo, de la Mancomunidad de Municipios de la Zona Centro del Valle de los Pedroches (constituida por Acuerdos municipales de 18 de febrero de 1987) y la de la Zona Noroeste del mismo valle (constituida por Acuerdos municipales de 8 de junio de 1988), así como en los de la Mancomunidad del Valle del Guadiato (BOP núm. 23, de 29 de enero de 1992).

¹⁹ Mancomunidad de Municipios de la Campiña Sur de Córdoba (Resolución de 19 de noviembre de 1996, BOJA núm. 145, de 17 de diciembre).

²⁰ Mancomunidad de Municipios Vega del Guadalquivir (Resolución de 23 de junio de 1998, BOJA núm. 81, de 21 de julio).

²¹ Las Mancomunidades abiertas, como vamos a ver, a un amplio conjunto de cometidos no solo son características en nuestra Comunidad Autónoma, sino que su existencia se detecta en la totalidad del territorio nacional. Es, desde luego, imposible, aparte de carente de sentido, la referencia a todas ellas; si puede, en cambio, dejarse constancia de algunos ejemplos. Así: la Mancomunidad de Municipios, en la Comunidad de Castilla-León, de la Comarca de Ponferrada entre cuyos fines figuran, entre otros, “la promoción y realización de comunicaciones intermunicipales” y “la promoción e impulso del desarrollo económico-social” o la Mancomunidad aragonesa del Río Aranda constituida, igualmente, con un objeto amplio y heterogéneo en el que confluyen auténticos servicios municipales como los de abastecimiento de aguas o recogida de residuos junto con otros cometidos, el turismo o las actividades culturales, en los que la competencia municipal concurre claramente con las de otras instancias administrativas. Ejemplificativas, también, de este mismo modelo de Mancomunidades pueden considerarse las asturianas de la “Comarca de la Sidra” o del “Valle del Nalón”, la catalana de las Comarcas del Penedés i Garraf, la Mancomunidad, en la Comunidad Autónoma de Cantabria, de Municipios del Alto Asón, las valencias de L’Horta Nord, integrada por algunos de los Municipios pertenecientes a la extinguida Área metropolitana de L’Horta, o del Camp de Turia. También con un conjunto extenso y heterogéneo de fines aparecen la Mancomunidad murciana de la Vega Media del Segura, las extremeñas de Municipios de la Serena o del Valle del Jerte, la madrileña de “El Alberche” o la gallega Mancomunidad de Municipios del área de Santiago de Compostela.

El objeto de todas las Mancomunidades existentes, puede consultarse en la página *web* del Ministerio para las Administraciones Públicas (www.map.es).

plo, el fomento de la cultura²², del que el propio Tribunal Constitucional ha dicho reiteradamente que constituye las más clara de las competencias concurrentes²³, y que figura, de hecho, en el artículo 26 de la LBRL como competencia complementaria de los Municipios, la defensa del medio ambiente²⁴, las políticas de igualdad en beneficio de la mujer²⁵, la promoción del empleo²⁶, el desarrollo del turismo²⁷ o, en general, la mejora socio-económica

²² Este cometido aparece entre los fines propios de un elevado número de Mancomunidades. Por ejemplo, en la de Aldevi (Resolución de 22.5.1996, BOJA núm. 68 de 15 de junio) o en la de Huéscar (Resolución de 3 de setiembre de 1999, BOJA núm. 113, de 28 de setiembre).

²³ Sentencias, entre otras muchas, 49/1984, de 5 de abril y 71/1997, de 10 de abril.

²⁴ Este fin aparece, formulado en unos u otros términos, entre los cometidos propios de numerosas Mancomunidades. Por ejemplo, en las del Valle de Lecrín (constituidas por acuerdos municipales de 1984, BOP núm. 87, de 16 de abril), Alto Guadalquivir (constituida el 25 de enero de 1988, BOP núm. 244, de 26 de octubre), en la de Guadajoz y Campiña Este de Córdoba (constituida en 1994), en la de Municipios de los Pedroches (constituida el 22 de diciembre de 1993), en la de la “Campiña Sur” (Resolución de 19 de noviembre de 1996, BOJA núm. 145, de 17 de diciembre de 1996) o en la de la Comarca de Doñana (Resolución de 17 de abril de 1998, BOJA núm. 53, de 12 de mayo).

²⁵ Este objetivo aparece, formulado en uno u otros términos, en la Mancomunidad de Municipios del Río Monachil o en la de la “Cornisa Sierra Norte” de Sevilla (constituida el 19 de abril de 1993).

²⁶ Este fin figura, por ejemplo, en las Mancomunidades onubenses del Andévalo minero (Resolución de 29 de diciembre de 1994, BOJA núm. 6, de 14 de enero de 1995), de la Comarca de Doñana (Resolución de 17 de abril de 1998, BOJA núm. 53, de 12 de mayo) y “Tierras de Doñana” (resolución de 11 de diciembre de 2000, BOJA núm. de 11 de enero de 2001), en la “Mancomunidad de Municipios para el desarrollo socioeconómico del Condado de Huelva (BOP núm. 38, de 15 de febrero de 1990) o en la Mancomunidad del Andévalo-Minero (Resolución de 29 de diciembre de 1994, BOJA núm. 6, de 14 de enero).

²⁷ El desarrollo y promoción del turismo aparece, también, entre los fines de un amplio número de Mancomunidades; en algunos casos, incluso, con carácter exclusivo como, por ejemplo, en la “Mancomunidad Turística de la Sierra de Huelva” (Decreto 3002/1969, BOE de 2 de diciembre modificado por Resoluciones de 10 de febrero de 1972 y 9 de octubre de 1974). Lo normal, sin embargo, es que aparezca junto con otros fines como, por ejemplo, en la Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Doñana (Resolución de 17 de abril de 1998, BOJA núm. 53, de 12 de mayo), en la de “Islaantilla” (Acuerdos plenarios municipales de 20 y 24 de setiembre), Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol “Axarquía” (D. 510/1972, de 8 de marzo, BOE de 9 de marzo) o de la Vega Alta de Sevilla (Resolución de 3 de marzo de 1998, BOJA núm. 36, de 31 de marzo).

de la zona²⁸. En algunas ocasiones, incluso, el objeto asignado a la Mancomunidad trasciende del fin público en su sentido más genuino para situarse, más bien, en el plano de la pura demanda política. Uno de sus casos más característico es, probablemente, el de la Mancomunidad del Temple entre cuyos objetivos figura el de "reivindicar ante las Administraciones competentes el hecho diferencial de la zona de El Temple para que sea reconocida como una Comarca natural y propia"²⁹.

No puede sustentarse, al menos en principio y con carácter general, que estas Mancomunidades sean contrarias a Derecho; es difícil defender la existencia de una extralimitación en sus competencias a tenor de lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la LBRL y disposiciones que los complementan. Además, el fomento de la cultura, la defensa del medio ambiente, el desarrollo económico y social, la promoción del empleo o la lucha por la efectiva igualdad entre hombres y mujeres constituyen, en último término, valores o principios constitucionales cuya efectiva consecución obliga a todos los Poderes Públicos. Ahora bien, podrá, quizá, estarse de acuerdo en que, aún no existiendo en estos casos, y en puridad, una infracción de la regla que vincula a la Mancomunidad con la competencia municipal, si que hay un importante distanciamiento de la obra o servicio municipal de cuya ejecución o gestión hablan nuestras Leyes al definir el objeto propio de esta Entidad³⁰. En fines de la naturaleza de los descritos no solo no hay una obra o servicio municipal en

²⁸ El desarrollo económico y social figura en el objeto de un elevado número de las Mancomunidades existentes. Por ejemplo, en la Mancomunidad del Marquesado-Comarca de Guadix (Resolución de 5 de noviembre de 1996, BOJA núm. 136, de 26 de noviembre), en la de la Vega del Guadalquivir en la Provincia de Córdoba (Resolución de 23.VI.1998, BOJA núm. 81 de 21 de julio), Vega Alta de Sevilla (Resolución de 3 de marzo de 1998, BOJA núm. 36, de 31 de marzo), Mancomunidad de Municipios de la Sierra de Cádiz (Resolución de 3 de abril de 1990), Valle del Guadiato (BOP núm. 23, de 29 de enero de 1992), del Guadajoz y Campiña Este de Córdoba (constituida en 1994), de la Comarca de Huéscar (Resolución de 3 de setiembre de 1999, BOJA núm. 113, de 28 de setiembre), "Mancomunidad de Servicios Rivera de Huelva" (BOP núm. 18, de 22 de enero de 1989) o "Mancomunidad Campiña-Andévalo" (Resolución de 5 de junio de 1997, BOJA núm. 69, de 17 de junio).

²⁹ Resolución de 22 de setiembre de 1997 (BOJA núm. 121 de 16 de octubre).

³⁰ Sobre el alcance de la obra y servicio municipal como objeto propio de la Mancomunidad me remito al ya clásico estudio en la materia de T. QUINTANA LOPEZ, *Las Mancomunidades en nuestro Derecho local* (ob. cit., págs. 55-84).

juego; ocurre, además, que resulta realmente difícil apreciar ese carácter determinado de la competencia al que, en términos tan taxativos, se refieren nuestras normas.

Aunque, ciertamente, pueda discutirse sobre el exacto alcance de la expresión "determinados" en el conjunto de Leyes que definen las Mancomunidades, puede ser que con ella no solo se esté consagrando, como se ha dicho, la exigencia de que el objeto de la Mancomunidad se desprenda con certeza de sus Estatutos³¹, sino también, y sin negar dicha premisa, la necesidad de que sea una competencia definida en términos concretos y precisos. Expresado de otra forma, la fijación de "los términos de una cosa", "su definición", acepciones, ambas, del verbo determinar según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, constituyen características que pueden y deben referirse a la competencia que se encomienda a la Mancomunidad, de tal forma que su objeto solo estará correctamente determinado cuando de los Estatutos se desprenda con claridad su existencia y cuando, además, la competencia que se otorga a la Mancomunidad esté adecuadamente fijada, definida con absoluta precisión³².

No deja, además, de llamar la atención que este proceso de apertura de las Mancomunidades a cualquier fin que, en definitiva, resulte incardinable en el ámbito de las competencias locales se consolide justamente bajo la vigencia de la LBRL de 1985, la primera en la historia de nuestro Régimen local que, en su definición de la Mancomunidad, alude al carácter "determinado" como requisito de la obra o servicio de ejecución o prestación mancomunada y que además, en su delimitación del objeto de la Entidad, no se refiere expresamente, como hacían normas pasadas, a "otros fines de la competencia municipal". Así es, en todas las disposiciones de Régimen local que preceden a la Ley de 1985 y en las que, sin excepción, se regulan estas Entidades, la Manco-

³¹ Esta es la tesis concretamente defendida por J.I. MORILLO-VELARDE para quien "el término "determinado" debe ser interpretado en su sentido gramatical más estricto, alusivo a que el objeto de la Mancomunidad ha de desprenderse con certeza de sus estatutos, lo que no impide la posible inclusión de una pluralidad de fines cuyo límite es la propia existencia de un cometido funcional de los municipios asociados" (*Materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, www.iustel.com).

³² El Consejo de Estado ha venido insistiendo en esta exigencia. Y así, proclama, tanto en relación con los Consorcios como en referencia a las Mancomunidades, que sus competencias, y así han de figurar en sus Estatutos, han de recaer sobre "servicios y objetivos concretos" (Dictamen núm. 45.988, de 23 de febrero de 1984).

munidad se prevé para “realizar fines, obras y servicios comprendidos dentro de las competencias municipales”, en términos de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935³³; para la gestión de “obras, servicios y otros fines de la competencia municipal” en expresión del Texto Articulado y Refundido de 24 de junio 1955³⁴, posteriormente repetida en la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975 y en el RD 3046/1977, de 6 de octubre; Leyes que servirán de cobertura a una importante doctrina del Consejo del Estado que, al plantearse la extensión de las competencias asumibles por la Mancomunidad, no dudó en reconocer su posible adscripción a un extenso conjunto de fines siempre y cuando ello no supusiese un absoluto vaciamiento de las competencias municipales. Parece, en suma, como si el Legislador de 1985 hubiese querido circunscribir la figura de la Mancomunidad a límites más concretos. Si, efectivamente, ello es así, sus previsiones se han visto, con creces, desbordadas por una realidad más acorde con las derogadas definiciones de la Mancomunidad que con la que actualmente aparece en el artículo 44.1 de la LBRL y en diferentes Leyes autonómicas en las que la ejecución de obras y prestación de servicios determinados constituye, igualmente, el eje de la definición de esta Entidad³⁵, entre ellas, en la de Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal de Andalucía³⁶.

³³ Artículo 23.

³⁴ En estos términos se manifestaba concretamente su artículo 29, precepto procedente del Texto Articulado de la Ley de Administración local de 16 de diciembre de 1950: “Los Municipios podrán formar Mancomunidades para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal”.

³⁵ Así es: Para la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, artículo 113.1, “los municipios tendrán derecho a asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de alguna o algunas obras y para la gestión de servicios de su competencia” añadiendo el mismo precepto que “el objeto de la Mancomunidad deberá estar determinado y no podrá incluir todas las competencias de los Municipios asociados”. En términos similares, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de la Administración local de Navarra reconoce a los Municipios en su artículo 47.1, la posibilidad de asociarse entre sí “para la ejecución en común de obras y para la prestación de servicios determinados de su competencia”, indicándose en su párrafo tercero que “el objeto de las Mancomunidades no podrá incluir todas las competencias de los municipios asociados”. La ejecución en común de obras y servicios determinados de la competencia municipal que, en ningún caso, puede alcanzar a la globalidad de las mismas constituye, también, la base de la definición de esta Entidad en la Ley 6/1988, de 25 de agosto de Régimen local de Murcia (art. 63.1. y 3), en la 5/1991, de 27 de febrero, de Régimen de las Mancomunidades de Municipios en las Islas Baleares (arts. 1 y 2.1), en la 3/1993, de 22 de setiembre, de Régimen local de La Rioja (arts. 59 y 61), en la 5/1997, de 22 de julio de Administración local de Galicia (art. 135.1 y 2) y en la 1/1998, de 4 de junio de Régimen local de Castilla-León (art. 29.1).

³⁶ Existen, no obstante, dos excepciones importantes. La primera, la representada por la Ley 3/1991, de 14 de marzo de Entidades locales de Castilla-La Mancha que no se refiere expresa-

El examen de los Estatutos de las Mancomunidades arroja, aún, otro dato importante. A las Mancomunidades no solo se atribuyen competencias en términos amplios y genéricos sobre materias en las que la competencia local concurre con las de otras instancias, fundamentalmente la autonómica —tal puede decirse, junto a los casos ya señalados, de las que se les asignan en ámbitos como la “sanidad y servicios sociales”³⁷, “rehabilitación del patrimonio histórico-artístico”³⁸, “enseñanza”³⁹ o “medios de comunicación y difusión so-

mente a la determinación como nota característica de la obra o servicio de ejecución o prestación mancomunada: “Los Municipios, señala el artículo 39, podrán constituirse en Mancomunidades en orden a la prestación de servicios y ejecución de obras de su competencia” en tanto que el 42 declara que podrán constituirse “para cualesquiera fines incluidos en la competencia municipal, sin que en ningún caso puedan asumir la totalidad de los mismos. La segunda, y más importante, la proporcionada por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, cuyo artículo 77.1 establece, como ya lo hacía el artículo 1 de la Ley 67/1987, de 15 de abril, de Régimen local a la que deroga, que “los municipios aragoneses tienen derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia y la intervención coordinada en aquellos asuntos que promuevan el desarrollo económico y social de su ámbito”. He aquí pues, junto a la ejecución de la obra y la prestación del servicio municipal, la consagración expresa de la apertura de la Mancomunidad al cumplimiento de objetivos que, de una parte, trascienden de las competencias exclusivas de los Municipios y, de otra, exceden del ámbito de la satisfacción inmediata de un cometido concreto para situarse, más bien, en el de la consecución de determinadas metas en un horizonte temporal más o menos amplio.

³⁷ Estos objetivos figuran, entre otras y expresado en unos u otros términos, en las Mancomunidades de El Temple (Resolución de 22 de setiembre de 1997, BOJA núm. 121, de 16 de octubre), de la Costa Tropical de Granada (Resolución de 23 de noviembre de 1992, BOJA núm. 47, de 30 de mayo), de la Comarca de Alhama de Granada (constituida el 15 de febrero de 1990), de “Municipios de los Ríos Fardes y Alhama”, también en Granda, (constitución 1990), de la Campiña Sur de Córdoba (Resolución de 19 de noviembre de 1996, BOJA núm. 145, de 17 de diciembre), del Río Monachil (Decreto 1090/1974, de 4 de abril, modificada por Resolución de 4 de mayo de 1998, BOJA núm. 63, de 6 de junio), del Mencil (BOJA de 3 de diciembre de 1991), Costa Tropical de Granada (Resolución de 23 de noviembre de 1992, BOJA núm. 47, de 30 de mayo), Mancomunidad para la protección, desarrollo e integración de los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales del Aljarafe” (Acuerdos municipales plenarios de 18 de octubre de 1988, BOP núm. 257, de 28 de noviembre), Mancomunidad de la Vega Alta de Sevilla (Resolución de 3 de marzo de 1998, BOJA núm. 36, de 31 de marzo).

³⁸ Mancomunidad de Municipios para el fomento y desarrollo de la Sierra norte de Sevilla constituida el 27 de marzo de 1992.

³⁹ La referencia a competencias mancomunadas relacionadas con la enseñanza figura también entre los fines de numerosas Mancomunidades. Por ejemplo, en los de la Campiña Sur de Córdoba (Resolución de 19 de noviembre de 1996, BOJA núm. 145, de 17 de diciembre) o en los de la Alpujarra granadina (Resolución de 16 de junio de 1995, BOJA núm. 93, de 30 de junio).

cial⁴⁰—, sino que, a veces, se les confieren algunas competencias que exceden de las que son propias de los Municipios en aplicación de los artículos 25 y 26 de la LBRL y disposiciones complementarias. Si obviamos los casos en los que el carácter local o no de la competencia en cuestión puede ser controvertido, la idea puede ejemplificarse en el que, sin duda, constituye su exponente más claro y frecuente en la práctica: la ordenación del territorio, que aparece entre los cometidos propios de Mancomunidades como la de Campiña Sur de Córdoba⁴¹, la de la Costa Tropical de Granada⁴², la Alpujarra granadina⁴³ o la Mancomunidad de Municipios de los Pedroches⁴⁴. De esta forma, y en definitiva, las Mancomunidades terminan por asumir una competencia autonómica en lo que constituye, ahora sí, una infracción clara del ordenamiento jurídico en la medida en que los Municipios no pueden atribuir a la Entidad que crean una competencia de la que sencillamente carecen. Conste que no se cuestiona que el nivel supramunicipal pueda ser el más adecuado para la prestación de determinadas competencias autonómicas, sobre todo, en Comunidades, como la nuestra, de considerables dimensiones; lo que se dice es que la Mancomunidad de Municipios no puede ser el cauce adecuado para ello, máxime cuando nuestro Derecho dispone de otro tipo de Entidades para los supuestos en los que la gestión a nivel supramunicipal comprometa competencias autonómicas: las Comarcas y Áreas metropolitanas. Si alguna justificación tiene el principio de reserva de Ley que para la creación de estas últimas Administraciones imponen los artículos 42 y 43 de la LBRL es, precisamente, la de dar cobertura a la descentralización de competencias autonómicas en beneficio de los entes que se crean⁴⁵.

⁴⁰ Este objetivo figura en Mancomunidades como la de la Costa Tropical de Granada (Resolución de 23 de noviembre de 1992, BOJA núm. 47, de 30 de mayo) o la de la Alpujarra granadina (Resolución de 16 de junio de 1995, BOJA núm. 93, de 30 de junio).

⁴¹ Constituida por resolución de 19.XI.1996 (BOJA núm. 145 de 17 de diciembre).

⁴² Resolución de 23 de noviembre de 1992 (BOJA núm. 47, de 30 de mayo).

⁴³ Resolución de 16 de junio de 1995 (BOJA núm. 93, de 30 de junio).

⁴⁴ Constituida el 22 de diciembre de 1993.

⁴⁵ Vid., al respecto, las consideraciones efectuadas por el propio Ministerio para las Administraciones Públicas en un informe publicado en 1994 (*Las Mancomunidades intermunicipales en el Régimen local español*, Ed. MAP, 1994, págs. 24 y 25).

3. Conclusión. La discordancia existente entre norma y realidad

El análisis, en suma, de los Estatutos de las Mancomunidades existentes revela una disociación importante entre la definición que de esta Entidad ofrecen los artículos 43 de la LBRL y 23 de la LDM y su significación real, afirmación que, sintetizando cuanto se ha expuesto, puede justificarse en la consolidación de una Mancomunidad en cuyo objeto cabe cualquier competencia municipal; una Mancomunidad, en definitiva, cada vez más alejada de la idea del servicio o ejecución de obra determinada a la que se refieren esos preceptos. En efecto, en los citados artículos 43 de la LBRL y 23 de la LDM halla fiel reflejo la Mancomunidad a la que un informe del Ministerio para las Administraciones Públicas del año 1994 calificaría expresamente como la "Mancomunidad tradicional" en alusión a aquella que "generalmente lo es para un único fin concreto y determinado (con tendencia actual a la pluralidad de fines), con su puesta en funcionamiento inmediata a la constitución y sin otra pretensión que el hacer posible, de la forma más rentable técnicamente, económica y socialmente, la prestación en común de un determinado servicio, de la competencia municipal, que tiene carácter esencial o mínimo conforme a la legislación vigente..."⁴⁶. La realidad, en cambio, muestra una consolidación clara de la Mancomunidad que ese mismo informe denominaba "Mancomunidad evolucionada" en referencia a aquella "en la que se enuncian una pluralidad de fines específicos que irán abordándose sucesivamente para su puesta en funcionamiento y que, más bien, por ello, constituyen un programa de futuras realizaciones y en el que se pone de manifiesto una voluntad política de declinar competencias municipales en favor de ir configurando a través de la asociación voluntaria, un nuevo ente local supramunicipal que asuma la prestación de los servicios municipales (no solo los mínimos u obligatorios), mientras que se reservan los Municipios mancomunados las competencias más vinculadas territorialmente, cual es la administración del patrimonio, las funciones representativas, etc"⁴⁷. En cualquier caso, en uno y otro tipo de Mancomunidad no han de verse modelos antagónicos. Lo normal, en la práctica, es que una misma Mancomunidad se comporte como "tradicional" y "evolucionada" al propio tiempo, al asumir simultáneamente la ejecución o prestación inmediata de una obra o servicio municipal y la consecución de diversos fines ligados, en último término, al desarrollo social y económico del territorio en el que se asienta. Cualesquiera de los Estatutos de las muchas Manco-

⁴⁶ *Las Mancomunidades intermunicipales en el Régimen local español* (ob. cit., pág. 19).

⁴⁷ *Las Mancomunidades intermunicipales en el Régimen local español* (ob. cit., págs. 19 y 20).

municipalidades a las que se ha ido haciendo referencia podría servir como ejemplo de esta idea.

Ha de repararse, además, en cómo en este proceso de mutación de los fines de las Mancomunidades se está perdiendo buena parte del sentido tradicional de la Entidad como respuesta jurídica a los problemas de insuficiencia municipal. Sin abandono, desde luego, de esta específica función, las Mancomunidades son hoy, y de forma cada vez más acusada, cauces para una cooperación territorial que trasciende los problemas de falta de capacidad de los Municipios en el ejercicio de sus competencias, para servir también a la genérica satisfacción de fines íntimamente entrelazados a competencias de otras instancias. Las Mancomunidades se han convertido, en otros términos, en un cauce especialmente adecuado para la realización de los principios de coordinación y cooperación en la base del sistema constitucional de Administraciones Públicas. De hecho, existen ya algunos Estatutos de Mancomunidades entre cuyos objetivos se alude expresamente a la coordinación entre Administraciones para la consecución del desarrollo integral de la zona⁴⁸ o para el progreso económico y social⁴⁹.

A la vista de las consideraciones efectuadas, no cabe sino confiar en que Derecho y realidad vuelvan pronto a encontrarse lo que, sin duda, pasa por la atención a esa Mancomunidad abierta al desarrollo de cometidos múltiples y variados y en los que, en gran medida, quedan reflejados los objetivos de la acción pública en un plazo más o menos largo. La "Mancomunidad tradicional", la Mancomunidad adscrita a la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, que es la que siguen recogiendo nuestras Leyes, ha cedido buena parte de su protagonismo, cuando no todo, a esta otra Mancomunidad de caracteres muy diferentes.

⁴⁸ Por ejemplo, los de la Mancomunidad de la Vega Alta de Sevilla (Resolución de 3 de marzo de 1998, BOJA núm. 36, de 31 de marzo).

⁴⁹ "La coordinación con organismos provinciales, autonómicos, nacionales e internacionales, dedicados al desarrollo local" figura, por ejemplo, entre los fines de la "Mancomunidad Campiña-Andévalo" (Resolución de 5 de junio de 1997, BOJA núm. 69, de 17 de junio de 1997), en tanto que los Estatutos de la Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Doñana señalan entre sus cometidos el "favorecer las relaciones con otras administraciones y la coordinación administrativa" (Resolución de 17 de abril de 1998, BOJA núm. 53, de 12 de mayo). Por su parte, en los Estatutos de la Mancomunidad de Municipios de la Sierra de las Nieves y su entorno llega a hablarse de "la coordinación y colaboración con organismos nacionales e internacionales dedicados al desarrollo regional" (Resolución de 27 de marzo de 1995, BOJA núm. 55, de 6 de abril). En términos similares, los de la Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Écija se refieren, igual-

III. LOS CONSORCIOS LOCALES. DERECHO Y REALIDAD DE UNA ENTIDAD NECESITADA DE DEFINICIÓN Y ACLARACIÓN

1. Una primera aproximación a las notas que los definen

De pocas figuras, como del Consorcio, puede afirmarse la existencia de un desencuentro tan grande entre su extraordinario arraigo en la vida local de nuestro tiempo y lo que de él disponen los textos normativos. No han faltado, sin embargo, importantes estudios en la materia. Desde los más clásicos de J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ⁵⁰ o R. MARTÍN MATEO⁵¹ hasta los más recientes de F. LÓPEZ MENUDO⁵², F. CASTILLO BLANCO⁵³ o E. NIETO GARRIDO⁵⁴, estudios que nos eximen del tratamiento de cuestiones tales como su naturaleza jurídica, la competencia para su regulación o los muchos aspectos que se concitan en torno a sus funciones, organización, régimen económico y financiero o procedimiento mismo de constitución. Nos interesa un aspecto de la institución mucho más concreto: la determinación de su posición en el actual panorama de las Entidades que sirven a la gestión supramunicipal de determinadas competencias, con atención particular a sus diferencias con las Mancomunidades de Municipios.

Los Consorcios no aparecen entre las Entidades locales a que se refiere la LBRL, figuran, en cambio, en su Título VI relativo a "Bienes, actividades y servicios y contratación". El artículo 87, en el Capítulo concerniente a "Activida-

mente, a la "coordinación y colaboración con organismos locales, comarcales, provinciales, autonómicos, nacionales e internacionales dedicados al desarrollo regional" (Resolución de 11 de abril de 1997, BOJA núm. 53, de 8 de mayo).

⁵⁰ *Los Consorcios en el Derecho español (Análisis de su naturaleza jurídica)*, Ed. IEAL, 1974.

⁵¹ Así consta en el propio título de su importante trabajo en la materia: *Los consorcios locales: una institución en auge*, (RAP núm. 129, 1992, págs. 8 y ss.).

⁵² *Servicios municipales y gestión consorciada*, ob. cit., págs. 1-33.

⁵³ *Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de régimen local*, (RAP núm. 124, 1991, págs. 397 y ss.). Y más recientemente, *Los Consorcios Administrativos: especial referencia a los consorcios de Entidades locales en la legislación andaluza* (Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 42, 2001, págs. 95 y ss.).

⁵⁴ *El Consorcio administrativo* (Ed. Cedecs, 1997).

des y servicios”, dispone que “las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas”⁵⁵. Esto es, el Consorcio surge de la asociación entre diferentes sujetos públicos e, incluso, privados para la consecución de un fin común a todos ellos. Las Comunidades Autónomas, respetando esos caracteres, no han dudado, sin embargo, allí donde se han ocupado de regular la institución⁵⁶, en reconocer al Consorcio, como ya había hecho el artículo 110.2 del Texto Refundido de Disposiciones vigentes de Régimen local, RDLeg 781/1986, de 18 de abril (TRRL), personalidad jurídica propia⁵⁷ e, incluso, en calificarlo expresa-

⁵⁵ Esta definición se reproduce por el artículo 110 del RDL 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local.

⁵⁶ Existen, en efecto, Leyes autonómicas de Régimen local en las que el Consorcio está ausente de su regulación. Es el caso de la Ley 6/1988, de 25 de agosto de Régimen local de la Comunidad de Murcia, así como de la anterior norma de esta misma Comunidad Autónoma, la Ley 7/1983, de 7 de octubre, de Descentralización territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales aunque en ésta, concretamente en su artículo 4.3, se reconoce que “la Comunidad Autónoma y las Entidades locales podrán formalizar convenios y constituir Entes de gestión públicos o privados para la ejecución de obras, explotación de bienes o prestación de servicios determinados que tengan interés local o en los que coincida éste con los regionales, así como instrumentar la asistencia o ayuda a dichas Entidades”. Tampoco se refiere a los Consorcios la Ley 3/1993, de 22 de setiembre de Régimen local de La Rioja.

En otras ocasiones se alude a ellos aunque sin mayor precisión acerca de su naturaleza. Es el caso de la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de los Consejos insulares baleares, cuyo artículo 47, en el ámbito de la regulación de los instrumentos de cooperación, establece que “de acuerdo con la legislación de régimen jurídico de las administraciones públicas, los consejos insulares podrán constituir consorcios con otras administraciones públicas para finalidades de interés común, o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan finalidades de interés público”.

⁵⁷ Así, la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen local de Cataluña define al Consorcio, artículo 252, como “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”. En términos muy parecidos el artículo 312 del Decreto 179/1995, de 13 de junio, del Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de las Entidades locales señala que “el consorcio es una entidad pública de carácter asociativo, que pueden constituir las entidades 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 las entidades locales”. El artículo 318 de esa misma disposición establece que las normas sobre funcionamiento de los órganos del consorcio local “se acomodarán a lo dispuesto en la normati-

mente como Entidad local⁵⁸, naturaleza que es, además, la que justamente les conviene al decir de autores tan significados en la materia como R. MARTÍN MATEO⁵⁹ o J.L. RIVERO ISÉRN⁶⁰ y que, en alguna ocasión, le ha sido reconocida por el propio Tribunal Supremo⁶¹.

va de las entidades locales en todo aquello que le sea aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades fijadas en los Estatutos”. Por su parte, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, establece en su artículo 160.2, en el ámbito de la regulación de las relaciones interadministrativas, que “la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales podrán celebrar convenios de cooperación o constituir consorcios para la ejecución de obras y prestación de servicios de interés común”, añadiendo, en el Título relativo a “Actividades, obras, servicios y contratación”, que, artículo 218, “las entidades locales podrán constituir consorcios con entidades locales de distinto nivel territorial, así como con otras Administraciones públicas para finalidades de interés común”. El párrafo 2º de ese mismo precepto define al Consorcio como “una entidad pública de carácter asociativo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para crear y gestionar servicios y actividades de interés local o común”. También les reconoce personalidad jurídica, aunque sin mayor especificación, la Ley 6/1990, de Administración Local de Navarra (artículo 212) y la 1/1998, de 4 de junio de Castilla-León de Régimen Local (artículo 48.2).

⁵⁸ Es el caso de la Ley 5/1997, de Administración local de Galicia que afirma taxativamente, artículo 149.2, que “los Consorcios locales son Entidades locales dotadas de personalidad jurídica propia y capacidad para el cumplimiento de sus fines específicos, que vendrán definidos en sus respectivos Estatutos”.

⁵⁹ Insiste el autor en cómo a pesar del “laconismo” de la LBRL en relación con los Consorcios, no cabe dudar de su verdadera condición de persona jurídica, como se reconoce expresamente en el artículo 110 del Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen local, y de su condición, además, de Entidad local (*Los Consorcios locales. Una institución en auge*, ob. cit., págs. 8-10). Esta misma naturaleza había sido defendida ya por el autor en el año 1987 en su obra *Entes locales complejos* (ob. cit., pág. 112), abundando en ideas expuestas por él mismo en el año 1970 a partir de lo dispuesto en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (*Los Consorcios locales*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, 1970, pág. 53).

⁶⁰ *Los Consorcios locales. Evolución histórica*. Jornadas de Estudios sobre los Consorcios locales (ob. cit., pág. 136).

Con todo, no se trata de una opinión plenamente aceptada en la doctrina. En contra, M. REBOLLO PUIG, *Creación y régimen jurídico de los Consorcios (Procedimiento, Estatutos, Constitución)*, Jornadas de Estudios sobre los Consorcios locales (ob. cit., págs. 161 y 2) o V. GUTIÉRREZ COLOMINA (*La perspectiva legislativa y de actuación autonómica de los Consorcios como instrumentos de coordinación interadministrativa*, Jornadas de Estudios sobre los Consorcios locales (ob. cit., pág. 249).

⁶¹ En efecto, la Sentencia de 30 de abril de 1999 (Ar. 4692) mantiene que un Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección civil “es un ente local”, razón por la que su Secretaría “debe ser desempeñada por funcionario con habilitación de carácter nacional”.

Si se comparan las definiciones que la LBRL ofrece de las Mancomunidades y Consorcios puede aceptarse sin dificultades que nos hallamos ante dos formas de asociación de entes para la gestión de un interés común a las que, de entrada, diferencia su distinta composición. Las Mancomunidades son Entidades integradas única y exclusivamente por Municipios, en tanto que los Consorcios aunan la voluntad de sujetos heterogéneos: Administraciones Públicas de diferente orden y Entidades, en su caso, privadas. Ahora bien, al margen de este dato, interesa profundizar en los términos de la distinción entre una y otra Entidad de la mano de los cometidos y funciones que a cada una de ellas compete cumplir. De hecho, E. NIETO, en su monografía sobre "El consorcio administrativo", no duda en afirmar, a partir de lo dispuesto en la LBRL, que la diferencia esencial entre Mancomunidades y Consorcios radica "en su distinta funcionalidad prototípica"⁶². La Mancomunidad, señala, "se constituye para la realización de una finalidad plural que, normalmente, incluye la consecución de numerosos objetivos comunes a los municipios que agrupa"⁶³, funcionalidad plural que "responde a la necesidad de aunar esfuerzos financieros y técnicos para prestar una pluralidad de servicios que exceden, con mucho, de la capacidad de numerosos Ayuntamientos de nuestro país"⁶⁴. El Consorcio, por el contrario, se crea para "realizar una obra o servicio determinado en el que están interesadas diversas Administraciones públicas, no para solventar situaciones de permanente insuficiencia financiera y técnica de determinadas Corporaciones Locales para la prestación de servicios públicos"⁶⁵; esto es, "la funcionalidad prototípica del Consorcio está dirigida a la eficaz satisfacción de necesidades singulares, coyunturales, en las que coexisten competencias concurrentes de Administraciones Públicas de diferente orden". Este carácter coyuntural del Consorcio supone, a juicio de E. NIETO, "que no se debe crear esta organización con la finalidad de superar deficiencias endémicas de nuestro sistema local —(para esto hay otras figuras jurídicas como las Mancomunidades municipales)—, sino que, en determinadas circunstancias, la constitución de un Consorcio se manifiesta como la solución más idónea para la satisfacción del interés público"⁶⁶. Ahora bien, sin cuestio-

⁶² *El Consorcio administrativo* (ob. cit., pág. 73).

⁶³ *El Consorcio administrativo*, (ob. cit., pág. 73).

⁶⁴ *El Consorcio administrativo* (ob. cit., pág. 87).

⁶⁵ *El Consorcio administrativo* (ob. cit., pág. 73).

⁶⁶ *El Consorcio administrativo*, (ob. cit., págs. 100 y 1).

nar, de entrada, la veracidad de este planteamiento, importa acudir a los datos que brinda la realidad al objeto de comprobar si, efectivamente, la diferencia última entre Mancomunidades y Consorcios puede, realmente, situarse en el elemento de la funcionalidad en los términos en los que han sido expuestos. Solo, además, de esta forma podrá quedar realmente definido el Consorcio.

2. Objeto y sujetos integrantes de los Consorcios andaluces. La confusión entre los fines propios de Mancomunidades y Consorcios.

Salvo error de cómputo y según datos facilitados por la propia Dirección General de Administración Local, en Andalucía existen, en enero de 2002, ciento ocho Consorcios distribuidos de forma muy irregular entre las diferentes Provincias⁶⁷ y constituidos para los más diversos fines. El análisis de sus Estatutos arroja datos extremadamente ilustrativos para el conocimiento de la funcionalidad real de esta figura en la vida local actual.

Llama la atención, ante todo, la existencia de numerosos Consorcios con un objeto plural; lo que es lo mismo, adscritos a la satisfacción de cometidos múltiples. Es el caso, entre los numerosos existentes, de los Consorcios almerienses de "Levante-Norte", "Abrucena-Fiñana" o la "Sierra de Cabrera"⁶⁸, del "Consorcio Provincial de Desarrollo Económico de la Provincia de Córdo-

Otros autores, como F. LÓPEZ MENUDO, parecen, en alguna medida, participar de esta misma opinión. Deduce el autor, tras un estudio de los diferentes Consorcios existentes en Andalucía en el año 1995, que el Consorcio se caracteriza por el carácter "monográfico" de los servicios o actividades que constituyen su objeto, "lo que le diferencia de las Mancomunidades de Municipios, caracterizadas por lo general por la pluralidad de las atenciones que constituyen su objeto". El propio autor relativiza, no obstante, la idea desde la simple constatación de la existencia de Consorcios constituidos para actividades o servicios diversos (*Servicios municipales y gestión consorciada*, ob. cit., pág. 24).

⁶⁷ La Provincia que más tiene es Jaén con veintiuno y la que menos Huelva con siete. Almería y Sevilla tienen diecinueve cada una, trece Granada, diez Córdoba y Málaga y Cádiz, por último, nueve.

⁶⁸ Entre los fines de estos Consorcios aparece el ejercicio de numerosas competencias urbanísticas; instalación de invernaderos, promoción y gestión de programas de apoyo al empleo o "servicios públicos susceptibles de consorciarse para su gestión más eficaz (aprovechamiento y reciclaje de residuos, vertederos controlados, parques de bomberos, etc.)" y, a excepción del segundo, "los proyectos y ejecución de actividades relacionadas con la pesca".

ba⁶⁹, de los Consorcios granadinos para “el desarrollo de los Montes orientales”, “La Vega-Sierra Elvira”⁷⁰ o el “Poniente granadino”⁷¹. Con un objeto plural aparece, igualmente, el malagueño Consorcio de “Guadalteba”⁷², el de “Montes Alta Axarquía”⁷³, también en la Provincia de Málaga, o el sevillano Consorcio de “Medio Ambiente, Estepa-Sierra Sur-El Peñón”⁷⁴. Son muchos también, sin embargo, los Consorcios caracterizados por la singularidad de su objeto, por su adscripción a un único y determinado fin; generalmente, y como, de inmediato, ha de verse, la gestión de un servicio municipal.

⁶⁹ Coherente con su propia denominación, este Consorcio, constituido por Resolución de 23 de febrero de 1998, asume, entre otros fines, la planificación, gestión, seguimiento y difusión de estudios, programas y proyectos que incidan en el desarrollo socioeconómico de la Provincia de Córdoba, información y asesoramiento sobre la gestión empresarial, el apoyo y la organización de ferias, la gestión de programas y proyectos socioeconómicos, etc.

⁷⁰ Tienen estos Consorcios como fines la “promoción, refuerzo y participación de todas aquellas actividades que contribuyan al desenvolvimiento del entorno socio-económico de los Municipios consorciados, la mejora de los niveles de calidad de vida o el apoyo a actividades empresariales”.

⁷¹ Los siguientes: “1. La mejora en los niveles de calidad de vida general de la población del Poniente granadino, y la potenciación de su habitat rural. 2. La preservación de los valores medioambientales y culturales del patrimonio endógeno de la zona, dentro de un ideal de desarrollo sostenible. 3. El fomento del Poniente Granadino dentro de su contexto provincial, regional, estatal y comunitario. 4. La promoción y apoyo técnico, económico y de toda índole, a cuantas actividades económicas de interés general surjan y se desarrollen en el Poniente granadino. 5. El fomento de la cooperación intermunicipal y la solución conjunta de las problemáticas de desarrollo comunes”. Muy parecidos a éstos son los fines del Consorcio para el desarrollo de Sierra Nevada.

⁷² En el objeto de este Consorcio figura la creación de un parque de maquinaria para el mantenimiento de caminos rurales, recogida domiciliaria y transporte de residuos sólidos urbanos, la gestión del ciclo hidráulico, la organización de actividades culturales y deportivas y la organización de actividades destinadas a colectivos sociales precisados de especial atención.

⁷³ Los fines de este Consorcio se sitúan en los ámbitos del urbanismo y el turismo, la cultura y el deporte. También en el de la atención a los colectivos sociales necesitados de especial protección y en el de la dinamización, creación y fomento de PYMES.

⁷⁴ Este Consorcio presta los siguientes servicios: “La gestión integral de los residuos sólidos urbanos; incluyendo la recogida, el tratamiento, el reciclado y su posible aprovechamiento; la gestión integral del ciclo hidráulico, incluyendo captación, conducción, abastecimiento y depuración de las aguas; cualquier otro de naturaleza análoga que tenga como objeto la protección o mejora del medio ambiente”.

El examen detallado de los fines propios de los Consorcios andaluces, permite destacar, por encima de cualquier otra nota, su extrema diversidad y, con ella, el carácter absolutamente polivalente de la figura. Los Consorcios sirven a muchas y muy variadas tareas. Son frecuentes, de una parte, los Consorcios creados para la ejecución o el desarrollo, ya sea de forma exclusiva o en concurrencia con otros fines, de obras⁷⁵ o servicios municipales; fundamentalmente, los de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento y saneamiento de aguas y prevención y extinción de incendios⁷⁶. Y son igualmente comunes, también, los Consorcios que sirven a la satisfacción de fines más genéricos que exceden del ámbito exclusivo de la competencia municipal. Así, existen Consorcios para el fomento del empleo⁷⁷ y el desarrollo de la formación profesional⁷⁸; la promoción y gestión de actividades deportivas⁷⁹ y turís-

⁷⁵ No son inusuales los Consorcios constituidos para la creación, conservación y mejora de caminos rurales de los que existen siete con ese exclusivo objeto: seis en la Provincia de Jaén y uno en la de Málaga.

⁷⁶ El análisis de los Consorcios en funcionamiento revela, en efecto, que son los servicios de recogida de residuos y de abastecimiento de aguas los que con más frecuencia se prestan a través de la fórmula consorcial. Existen, salvo error de cómputo, diecisiete Consorcios constituidos exclusivamente para la recogida y tratamiento de residuos, fin que aparece, además, en otros cuatro Consorcios más junto a otros cometidos. Siguen, en número, los Consorcios constituidos para el abastecimiento de aguas: doce con ese objeto exclusivo y algún otro más que presta ese servicio conjuntamente con otras competencias, y los Consorcios para la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios.

⁷⁷ Este fin figura en los Estatutos de los numerosos Consorcios que tienen como objeto general, el desarrollo local, constituyendo, de otra parte, el objeto único del Consorcio “Apoyo Socio-Laboral” de la Provincia de Sevilla.

⁷⁸ Es el caso, por ejemplo, del “Consorcio Escuela del Mármol de Fines” en Almería; de los Consorcios “Escuela de Hostelería de Cádiz”, de Málaga, de Benalmádena o de Islantilla para la formación de profesionales cualificados en el sector hostelero; en el de la joyería, caso del “Consorcio Escuela de Joyería de Córdoba”; en el de la madera, objeto del Consorcio “Escuela de la Madera de Encinas Reales” o en el de las nuevas tecnologías de la información, objeto del “Consorcio Centro de Formación en Comunicaciones y Tecnologías de la Información de Málaga”. En otros casos, la formación que a través del Consorcio se pretende no está centrada en un sector determinado de la actividad. Es lo que ocurre en el granadino Consorcio “Agua blanca” que sirve a la “promoción y gestión de una Escuela Taller así como cualquier tipo de actividades de formación profesional”.

⁷⁹ Este es el objeto, por ejemplo, del Consorcio “Estación recreativa “Puerto de la Ragua”” y unos de los fines propios del Consorcio “Montes Alta Axarquía”.

ticas⁸⁰; la organización y celebración de ferias y certámenes comerciales⁸¹; la preservación de valores medioambientales y culturales⁸², la prestación de diferentes servicios sociales⁸³ o el fomento y desarrollo de la cultura⁸⁴; y existen Consorcios, en general, para el desarrollo local, objetivo genérico en el que encuentran cabida otros más específicos que van desde la gestión de determinadas competencias urbanísticas a la creación de suelo industrial, pasando por la construcción de invernaderos, la gestión de ayudas económicas o la ejecución de determinadas actividades relacionadas con la pesca o cualquier otro sector productivo. En definitiva, y como expresamente manifiestan los Estatutos de algunos Consorcios, el objeto final de la Entidad viene a coincidir con una mejora en los niveles de la calidad de vida de la población de su ámbito; con la promoción, refuerzo y participación de todas aquellas actividades que contribuyan al desarrollo socioeconómico de la zona, con "las acciones necesarias, en términos, por ejemplo, del "Consorcio Zona Sur de Jaén", en orden al estudio, promoción y desarrollo integral de la Zona"⁸⁵. En esta clasificación

⁸⁰ Este es el fin, entre otros, del "Consorcio turístico del Poniente granadino" o el exclusivo de "la Oficina de Turismo de Sevilla".

⁸¹ Son relativamente frecuentes los Consorcios constituidos con este cometido. Este es el objeto, por ejemplo, del Consorcio para el "desarrollo de la Provincia de Almería", del "Consorcio Institución Ferial de Cádiz", del "Consorcio de la Feria Agroganadera del Valle de los Pedroches", del "Consorcio para la promoción y organización de actividades comerciales en la Provincia de Huelva" o del "Consorcio para el desarrollo de la Provincia de Jaén".

⁸² Así aparece, por ejemplo, en el "Consorcio Medio Almazora", en el de la "Vía verde de la Campiña", en el "Consorcio para el desarrollo rural del Poniente granadino", en el "Consorcio para el desarrollo local de la Comarca de Guadix", en el onubense Consorcio "para la promoción y organización de la vía verde litoral" o en el "Vía verde del Aceite", en la provincia de Jaén.

⁸³ Por ejemplo, Consorcio "Montes Alta Axarquía", "Consorcio asistencial San Roque" o "Consorcio Asistencia entre el Municipio de Santiponce y la Asociación Asistencia de Ancianos Amor y Vida".

⁸⁴ En tal sentido, Consorcio cultural del Marquesado, "Consorcio Patronato del Gran Teatro de Huelva", Consorcio "Montes Alta Axarquía" o "Consorcio para la promoción de la vía verde Coripe-Montellano".

⁸⁵ Son muchos los Consorcios que pueden citarse como ejemplificativos de esta idea. Así, Consorcio "Sierra Cabrera para el Desarrollo local", "Consorcio Provincial de Desarrollo Económico" de Córdoba, "Consorcio para el Desarrollo de los Montes Orientales de la Provincia de Granada", "Consorcio para el Desarrollo de la Vega-Sierra Elvira de la Provincia de Granada", "Consorcio para el desarrollo local de la Comarca de Guadix", "Consorcio para el desarrollo de Sierra Neva-

de los Consorcios en función de su objeto, puede aislarse, como un grupo singular de entre ellos, los creados para el cumplimiento de un cometido concreto en el que concurren las competencias de diferentes Administraciones Públicas. Son los casos, entre otros, de los Consorcios de "la Zona franca de Cádiz", del "Consorcio Urbanístico de la zona Ferroviaria de Jerez de la Frontera", del "Consorcio Centro de Transporte de Mercancías de Málaga", del establecido, en ese mismo Municipio, para la instauración de un centro asociado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, así como de los varios Consorcios constituidos para el mantenimiento de una orquesta⁸⁶ o la construcción y gestión de un Palacio de Exposiciones y Congresos⁸⁷. En este mismo grupo se incluyen, también, los Consorcios creados para aunar los esfuerzos necesarios para la celebración o conmemoración de determinado acontecimiento, como puede ser el Consorcio onubense "Patronato V Centenario Descubrimiento de América".

En segundo término, interesa centrar la atención en la composición subjetiva de este amplio elenco de Consorcios, no sin antes recordar que los Consorcios integran, de conformidad con su regulación vigente, a Administraciones Públicas de diferente orden y, eventualmente, a Entidades privadas sin ánimo de lucro. El análisis, desde este punto de vista, de los Consorcios existentes muestra una abrumadora mayoría de los constituidos exclusivamente entre Municipios y la Diputación a la que pertenecen. La práctica totalidad de los creados para la ejecución de determinada obra de interés municipal o, más frecuentemente, la prestación de servicios municipales tienen, en efecto, esta composición⁸⁸. Ahora bien, también cuentan con esta estructura muchos de los que sirven a la consecución de fines más genéricos y que se sitúan en el ám-

da", "Consorcio Red local de Promoción económica, formación y empleo de Andalucía", "Consorcio de Promoción Económica del Aljarafe" o "Consorcio para la promoción de la vía verde Coripe-Montellano" y "Consorcio Andaluz para el Desarrollo Económico y Medioambiental" en la Provincia de Sevilla.

⁸⁶ Así: "Consorcio Orquesta de Córdoba", "Consorcio Fundación Granada para la Música" cuyo fin es promover y gestionar las actividades de la Orquesta de Cámara de Granada, Consorcio Orquesta Ciudad de Málaga y "Consorcio para la gestión y explotación de las actividades y servicios culturales del teatro de la Maestranza y Salas del Arenal de Sevilla".

⁸⁷ Por ejemplo, "Consorcio Palacio Exposiciones y Congresos de Granada" o "Consorcio Palacio de Exposiciones y Congresos" de Sevilla.

⁸⁸ Las excepciones a esta regla son mínimas. De una parte se encuentra la representada por el "Consorcio de aguas Plan de Écija", creado en 1990, el "Consorcio para la gestión de los residuos

bito de competencias que trascienden de las puramente municipales para afectar a las de otras instancias; señaladamente a la autonómica, que, sin embargo, no se integra en la correspondiente Entidad. Así ocurre, y pueden citarse de nuevo algunos ejemplos, en los Consorcios "Sierra de Cabrera para el Desarrollo local" o "Medio Almazora", en el "Consortio Andalúz para el Desarrollo Económico y Medioambiental" o en el "Consortio para el desarrollo de los Montes Orientales de la Provincia de Granada", Consorcios que asumen, entre otros fines, "la preservación de los valores medioambientales y culturales" o "la promoción y apoyo técnico, económico y de toda índole a cuantas actividades económicas de interés general surjan y se desarrollen en el área de su competencia". Por Diputación Provincial y Municipios se integran, finalmente, Consorcios para el desempeño de funciones más concretas, como es el caso, a título puramente ilustrativo, del "Consortio cultural del marquesado" para "la organización de un certamen teatral y, en general, la promoción y organización de actividades culturales en el mismo" o del "Consortio Caminos Sierra Mágina" para "la realización de todo tipo de actividades tendentes a la consecución del desarrollo de las comunicaciones terrestres en su ámbito territorial".

No faltan, desde luego, Consorcios, aunque sean minoritarios en el número total de los existentes, en los que la diversidad que caracteriza a los sujetos que los integran se manifiesta en otras combinaciones diferentes de la expuesta. Es difícil, en este grupo, extraer reglas o principios generales. Existen Consorcios entre Diputación y Comunidad Autónoma⁸⁹ y entre ésta y los Mu-

sólidos urbanos del sector Las Cabezas de San Juan, Lebrija, El Cuervo" y el "Consortio para el Servicio de recogida de residuos sólidos urbanos Marquesado del Zenete", Consorcios, todos ellos, integrados sólo por Municipios. Hay que recordar que el Consejo Consultivo de Andalucía en la aclaración que le fue solicitada a su Dictamen 22/2001, de 15 de febrero ha negado la posibilidad, en aplicación del Derecho vigente, de que pueda acudir a la fórmula consorcial allí donde quienes se asocian son exclusivamente Municipios, pues, en este caso, la Entidad idónea es la Mancomunidad de Municipios.

La segunda excepción a la regla general expuesta viene dada por el "Consortio de Medio Ambiente, Estepa-Sierra Sur-El Peñón" para la gestión de los servicios de abastecimiento de aguas y recogida de residuos que lo integran tres Mancomunidades.

⁸⁹ Por ejemplo, el "Consortio para la promoción y empleo en la Provincia de Cádiz" creado en 1997 por la Diputación y la Consejería de Trabajo e Industria de la Junta de Andalucía.

nicipios⁹⁰, detectándose algunos a los que pertenece, igualmente, la Administración del Estado⁹¹. Y hay, también, Consorcios que integran a otro tipo de sujetos como las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, normalmente presentes en los creados para la organización y celebración de ferias y certámenes comerciales⁹²; los Sindicatos y Confederaciones de empresarios que suelen integrarse en Consorcios entre cuyos fines figura la promoción y contribución al desarrollo del empleo⁹³ o, incluso, asociaciones religiosas⁹⁴. En síntesis, los Consorcios existentes ofrecen un amplio muestrario de las muchas posibilidades que la Ley permite en cuanto a la determinación de su ámbito subjetivo aunque los que más abundan sean, ciertamente, los que asocian a Municipios y Provincias.

El estudio efectuado nos muestra, en conclusión, cómo el Consorcio es, en nuestros días, una Entidad que sirve, con igual frecuencia, al desempeño de un único cometido que a la satisfacción de fines plurales; una Entidad que vale tanto para prestar servicios municipales definidos y concretos como para el desarrollo de fines diversos que exceden del ámbito específico de la competencia municipal por implicar a las de otras instancias administrativas; una fórmula idónea para la satisfacción de un objetivo coyuntural, pero, también,

⁹⁰ Así el Consorcio "Escuela del Mármol de Fines" constituido en 1992 entre la Consejería de Trabajo y los Municipios de Fines y Sorbas con la finalidad de nombrar profesionales cualificados en el sector. En realidad, puede señalarse que, con carácter general, esta es la composición de los Consorcios que tienen por objeto la formación profesional aunque, a veces, se excepcione la regla. Así ocurre con el "Consortio Aguas Blancas" integrado, no por Ayuntamiento y Junta de Andalucía, sino por Ayuntamientos y Diputación de Granada o con el de "Escuela de Joyería de Córdoba" integrado por las tres instancias.

⁹¹ Por ejemplo, el Consorcio de la "Zona franca de Cádiz" o el "Consortio Urbanístico de la zona ferroviaria de Jerez de la Frontera".

⁹² Las Cámaras aparecen en estos Consorcios junto con la Diputación y los Municipios. Por ejemplo, en el creado "para el desarrollo de la Provincia de Almería" o en el "Consortio Institución Ferial de Cádiz".

⁹³ Así, en el "Consortio Provincial de Desarrollo económico" de Córdoba o en el de la "Comarca de Guadix". Estos sujetos aparecen, también, en otros Consorcios como el de "la Oficina de Turismo de Sevilla" o el de la "Plataforma por la supervivencia de la Cuenca del Guadalquivir".

⁹⁴ Es el caso del "Consortio asistencial San Roque" integrado por el Municipio del Coronil y la Congregación "Hijas de la Caridad".

una Entidad válida para el desempeño de cometidos permanentes en el tiempo. La realidad nos brinda, en definitiva, un Consorcio marcado por su extrema versatilidad tanto en la definición de su objeto, como en la determinación de los sujetos que pueden componerlo.

Llegados a este punto, y si se retoma cuanto se expuso a propósito del objeto de las Mancomunidades, es fácil apreciar la existencia de una amplia coincidencia entre los fines de una y otra Entidad en el sentido de que ambas sirven a la prestación o desarrollo de cometidos similares, cuando no, idénticos. En efecto, la realidad nos ofrece un buen número de Mancomunidades constituidas para la prestación asociada de determinados servicios municipales; servicios que, en otro alto porcentaje de casos, se convierten en el objeto propio de un Consorcio. En otras ocasiones, los fines de esta última Entidad vienen a plasmarse en la satisfacción de objetivos más genéricos en los que se ven implicadas las competencias de otras Administraciones distintas de la municipal, de igual forma que ocurre en esas Mancomunidades que calificábamos, acogiendo términos del propio Ministerio para las Administraciones Públicas, de "evolucionadas". El progreso económico y social o la protección de los valores medioambientales y culturales constituyen, en efecto, fines que lo mismo aparecen en los Estatutos de una Mancomunidad que en los de un Consorcio. Es difícil en suma, desde los datos aportados por la realidad, defender que la distinción entre una y otra Entidad se sustenta realmente en su diferente funcionalidad. En la práctica, la única diferencia que, en verdad, se observa es la que hace relación a su diferente composición subjetiva.

Siendo ello así, la pregunta que obligadamente ha de formularse es la de si el Derecho vigente permite, efectivamente, ese uso indistinto de Mancomunidades y Consorcios a la hora de satisfacer determinados fines o si, por el contrario, en ese resultado al que, efectivamente, se ha llegado existe un incorrecto cumplimiento o, cuanto menos, un erróneo entendimiento de las previsiones normativas sobre una y otra figura.

La respuesta a esta cuestión nos lleva, sin duda, al Derecho; al estatal, en primer término; y al andaluz, en un segundo momento.

3. La Legislación estatal de Régimen local. El Consorcio como Entidad para el ejercicio de competencias de distintas Administraciones Públicas y como instrumento de cooperación de las Provincias con los Municipios

Es cierto, y no falta la razón a cuantos se han pronunciado en este sentido, que la regulación de los Consorcios en la LBRL es insuficiente y confusa.

Ahora bien, de cuanto en ella se dispone deriva con claridad que los Consorcios son, de una parte, Entidades adscritas al ejercicio conjunto de las competencias de diferentes Administraciones Públicas sobre un mismo ámbito de la realidad, en tanto que, de otra, constituyen un instrumento, el más importante probablemente, al servicio del desarrollo de la concreta competencia de cooperación con los Municipios que la propia Ley asigna a las Provincias. En efecto:

3.1. El Consorcio como técnica de relación voluntaria entre Administraciones. La diferente funcionalidad de Mancomunidades y Consorcios

"Las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas". Estos son los términos en los que el artículo 87 de la LBRL reconoce al Consorcio como una asociación entre sujetos públicos y, eventualmente, privados para la satisfacción de fines que exigen de la acción conjunta de todos ellos. El artículo 57 de esa misma disposición, con el que el 87 guarda estrecha conexión, hace expresa alusión al Consorcio como técnica para "la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas", cooperación que, según aclara el propio artículo 57, "se desarrollará con carácter voluntario"⁹⁵. El Consorcio surge pues, como ya apuntara R. MARTÍN MATEO, "para el ejercicio de una competencia común a los consorciados"⁹⁶, es un instrumento arbitrado en respuesta a aquellos supuestos de hecho en los que convergen las competencias de diferentes instancias públicas e, incluso, el interés de un sujeto particular en la consecución de determinado fin. Se puede explicar, aún, de otra manera: el Consorcio constituye una fórmula jurídica —existen otras— en las que se manifiesta el principio constitucional de cooperación interadministrativa y con la que se vienen a satisfacer aquellos intereses públicos que exigen la acción conjunta de Administraciones distintas.

⁹⁵ Existe hoy una jurisprudencia constitucional absolutamente consolidada que sitúa la diferencia entre los principios de coordinación y cooperación en la naturaleza voluntaria de la relación interadministrativa que se entabla en aplicación de este principio frente al carácter imperativo que, por el contrario, caracteriza a la coordinación. En la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2000 (Ar. 7092) puede encontrarse una sistematización de dicha jurisprudencia constitucional.

⁹⁶ *Los Consorcios locales*, (ob. cit., pág. 61).

Si se atiende al contenido de estos preceptos así como a la definición que de las Mancomunidades ofrece el artículo 44.1 de la LBRL, podrá estarse de acuerdo en que la nota que verdaderamente diferencia a Mancomunidades y Consorcios se sitúa, efectivamente, en su diferente objeto. La Mancomunidad es una Entidad adscrita a la gestión de competencias genuinamente municipales. La ejecución de obras y la prestación de servicios públicos integran, y así ha sido siempre, el núcleo básico e irreductible de las competencias de los Ayuntamientos; el contenido esencial y mínimo de la autonomía constitucionalmente garantizada a partir de 1978. Si se acepta esta premisa, podrá fácilmente convenirse que la heterogeneidad de los sujetos que integran el Consorcio no es tanto una característica que realmente defina la figura, cuanto la consecuencia del dato que verdaderamente la singulariza: el servir a un objetivo cuya consecución solo es posible a través del ejercicio conjunto de las competencias de Administraciones Públicas de distinta naturaleza. El elemento, así, que diferencia a Mancomunidades y Consorcios no es otro que el de la titularidad, exclusivamente municipal o no, de la competencia que va a gestionarse conjuntamente⁹⁷. De hecho, la propia E. NIETO, aún situando el eje de la distinción entre una y otra Entidad en el carácter individual o múltiple de la competencia, no duda, al definir el Consorcio, en resaltar que su funcionalidad está dirigida a la satisfacción de necesidades "en las que coexisten competencias concurrentes de Administraciones Públicas de diferente orden"⁹⁸.

Es más, si bien se piensa, el hecho, tal y como se defiende por la autora antes citada, de que las Mancomunidades sean Entidades para el desarrollo de cometidos diversos en tanto que los Consorcios se hallen adscritos a la satis-

⁹⁷ Esta diferencia ya fue apuntada por F. CASTILLO BLANCO en el año 1991 cuando escribía: "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" (*Los Consorcios de Entidades locales: Análisis y valoración a la luz de la nueva Legislación de Régimen local*, ob. cit., pág. 408).

⁹⁸ *El Consorcio administrativo*, (ob. cit., pág. 100).

facción de un fin concreto no es sino otra consecuencia más de la distinta finalidad de una y otra Entidad. En efecto, si a las Mancomunidades se atribuye, por lo general, la prestación de numerosas competencias es porque la común titularidad municipal de todas ellas propicia y hace posible, en términos jurídicos, la operación; si los Consorcios, por el contrario, se definen por la singularidad de la función que prestan es porque las Administraciones llamadas a converger son variables en función de la necesidad que se ha de satisfacer en cada caso, lo que no quita, y la realidad ofrece algunos ejemplos, que si idénticos sujetos están implicados, en un momento dado, en la satisfacción de más de un fin público, no puedan servirse del mismo ente. Porque la Mancomunidad, además, se desenvuelve en el ámbito de las competencias exclusivamente municipales cuenta, precisamente, con una vocación de permanencia en el tiempo de la que carece el Consorcio. Mientras las competencias municipales no cambien y los Municipios quieran permanecer asociados, la Entidad tendrá plena razón de ser. La satisfacción, por el contrario, del fin que motiva que determinadas Administraciones se vean compelidas a la actuación conjunta, hace perder al Consorcio todo sentido; de ahí que se le considere una Entidad dirigida a satisfacer necesidades coyunturales.

En conclusión, Mancomunidades de Municipios y Consorcios locales constituyen dos Entidades distintas con fundamento en su diverso objeto. Conviene insistir en ello. En el caso de las Mancomunidades su objeto es la gestión de competencias exclusivamente municipales ya sea, como ha venido ocurriendo tradicionalmente, por la insuficiencia de los Ayuntamientos para su correcto desempeño o ya sea porque los Municipios consideren sencillamente que su prestación asociada satisface mejor los intereses públicos; en el de los Consorcios, el objeto es la satisfacción de un fin que exige el ejercicio conjunto de las competencias sustantivas de diferentes sujetos. El Consorcio previsto en el artículo 87 de la LBRL no está, pues, pensado para unir a Municipios entre sí; es más, ni siquiera, probablemente, lo está para unir a Municipios y Diputaciones en la gestión de un servicio municipal; es, expresado en términos positivos, un Consorcio concebido para el ejercicio conjunto de las competencias sustantivas de diferentes Administraciones Públicas sobre una misma materia, Administraciones que comúnmente serán de diferente naturaleza: local y no local, como expresamente señala el artículo 37.1 del aun vigente Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955⁹⁹ y se

⁹⁹ Este carácter mixto del Consorcio figura, en efecto, con toda claridad en el citado artículo 37.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 en el que se establece: "Las Corporaciones locales podrán constituir Consorcios con Entidades públicas de diferente orden, para instalar o gestionar servicios de interés local".

deduce del 57 de la LBRL¹⁰⁰; pero que, también, podrán serlo del mismo orden siempre y cuando no sean coincidentes; lo que es lo mismo, los Consorcios, como reconocen no pocos autores¹⁰¹, pueden constituirse entre distintas Administraciones Locales de distinto nivel. Así resulta de los amplios términos en los que el artículo 87 de la LBRL faculta a las Corporaciones locales para crear Consorcios “con otras Administraciones Públicas” y así ha sido, además, expresamente establecido en las Leyes de algunas Comunidades Autónomas¹⁰², aunque, desde luego, ha de admitirse que el Derecho autonómico en esta materia no es uniforme¹⁰³. En cualquier caso, y como consecuencia mis-

¹⁰⁰ Cabe recordar que este precepto reconoce al Consorcio como fórmula al servicio de la cooperación entre Estado y Comunidad Autónoma, de una parte, y Corporaciones locales, de otra.

¹⁰¹ Nos hallamos, no obstante, ante una materia en la que existen opiniones muy variadas. Así, J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, en su obra sobre *Los Consorcios en el Derecho español (Análisis de su naturaleza jurídica)* los 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” (ob. cit., pág. 396). La posibilidad de que el Consorcio integre solo a Corporaciones locales ha sido defendida, más recientemente, por J.L. RIVERO ISÉRN (*Manual de Derecho local*, Ed. Civitas, 4ª Ed, 1999, pág. 406) o F. CASTILLO BLANCO (*Los Consorcios de Entidades locales: Análisis y valoración a la luz de la nueva Legislación de Régimen local*, ob. cit., pág. 408 y *Los Consorcios Administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza*, ob. cit., pág. 110). Para otros autores, como R. MARTÍN MATEO, los Consorcios locales son “entes locales que asocian libremente personas jurídica-públicas de diferente orden para fines de interés local” (*Los Consorcios locales. Una institución en auge*) (ob. cit., pág. 8). El propio autor, en su anterior y también clásica monografía sobre esta institución, había diferenciado, dentro de los Consorcios públicos, entre los homogéneos, integrados “por entes públicos del mismo rango y naturaleza” y los mixtos que “asocian entes locales con otros entes de naturaleza y rango distinto”, indicando que es esta segunda modalidad la regulada en nuestro ordenamiento por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. (*Los Consorcios locales*, ob. cit., págs. 39-41 y 53).

¹⁰² La Ley de Administración local de Aragón, la Ley 7/1999, de 9 de abril, prevé, en efecto, expresamente la posibilidad de que los Consorcios se constituyan entre Administraciones locales de distinto nivel. Lo hace concretamente en su artículo 218.1 en los siguientes términos: “las entidades locales podrán constituir consorcios con entidades locales de distinto nivel territorial, así como con otras Administraciones públicas para finalidades de interés común”. También, como veremos en detalle, el Derecho de Andalucía reconoce los Consorcios entre diferentes Administraciones locales.

¹⁰³ En otras Leyes autonómicas el Consorcio agrupa necesariamente a Administraciones locales con no locales. Así, la Ley 6/1990, de Administración local de Navarra establece en su artículo 212.1 que “Las Entidades locales podrán asociarse con Administraciones públicas de diferente naturaleza constituyendo consorcios para la realización de fines de interés común”. En términos

ma del principio de cooperación que se encuentra en su base, el Consorcio regulado en el artículo 87 presupone la existencia de una competencia compartida entre las diferentes Administraciones que lo constituyen.

3.2. El Consorcio como instrumento para el ejercicio de la competencia provincial de cooperación con los Municipios

Ahora bien, la cooperación en la LBRL no solo constituye un principio o técnica de relación voluntaria entre Administraciones Públicas para la satisfacción de fines públicos de interés común; es, también, una de las competencias concretas que su artículo 36 atribuye a las Provincias. El Tribunal Supremo en su Sentencia de 11 de julio de 2000¹⁰⁴ ha expresado con claridad esta idea al referirse al doble sentido de la cooperación en nuestro ordenamiento local; de una parte, “como técnica de relación voluntaria” y, de otra, “como una competencia o función que el ordenamiento atribuye a una Administración para que la ejerza en beneficio de otra”.

La atribución que el artículo 36.1 b) de la LBRL hace a las Diputaciones de la competencia consistente en “la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión” no va acompañada sin embargo, a excepción de los planes provinciales de obras y servicios, de una determinación de los instrumentos necesarios para su ejercicio¹⁰⁵, dejando así la Ley la puerta abierta a cualquier técnica que eventualmente, y dentro, lógicamente, del respeto al marco legal básico establecido, pueda servir a dicha finalidad. En este contex-

similares se expresa la Ley 5/1997, de Administración Local de Galicia (artículo 149) o el Decreto 179/1995, de 13 de junio de Cataluña (artículo 312).

¹⁰⁴ Ar. 7092.

¹⁰⁵ Así es, la LBRL no determina como haya de canalizarse la asistencia de las Diputaciones a los Municipios a excepción del “Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal” previsto en el artículo 36 de la LBRL y del que el propio Tribunal Supremo en Sentencia de 3 de abril de 1998 (Ar. 3372) ha indicado que constituye, sin duda, “la forma tradicional y más importante de cooperación de las Diputaciones a las obras y servicios de competencia municipal. A través de ellos pueden las provincias cumplir los fines propios y específicos que les encomienda la Ley; es decir, garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social y, más particularmente, asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”. Sobre el significado de estos planes se ha pronunciado, más recientemente, la Sentencia, también del Tribunal Supremo, de 11 de julio de 2000 (Ar. 7092).

to, el Consorcio se presenta como un instrumento particularmente útil al servicio de esa cooperación. Es una Entidad llamada, por definición, al desarrollo conjunto de las competencias de diferentes instancias y una Entidad que cuenta en la LBRL con una regulación extraordinariamente flexible dada, precisamente, su parquedad; una Entidad, en definitiva, particularmente idónea para canalizar el necesario ejercicio por las Diputaciones de sus competencias de cooperación con los Municipios como, de hecho, reconocerá el artículo 30.6 del TRRL en cuyo listado de "formas de cooperación" figura la creación de Consorcios. Es así, y al hilo de esta concreta competencia de cooperación, como, en alguna medida, va a redefinirse el objeto del Consorcio al dar cabida a la participación de una instancia, la provincial, que, como ha señalado F. LÓPEZ MENUDO, se justifica, no en "la tenencia de una competencia material concurrente con la del municipio o municipios de que se trate", sino en "el deber abstracto, sin contenido material *a priori*, en que consiste la cooperación"¹⁰⁶.

3.3. La necesidad de un régimen jurídico diferenciado

Ningún argumento existe en contra de la consideración del Consorcio como instrumento al servicio del concreto ejercicio de la competencia provincial de cooperación con los Municipios. Parece, sin embargo, claro que ha llegado el momento de establecer las oportunas diferencias de régimen jurídico entre aquellos Consorcios que, con fundamento en el principio de cooperación, tienen por objeto el ejercicio de competencias de diferentes Administraciones sobre una misma materia y aquellos otros que sirven al ejercicio de una concreta competencia provincial. No presentan, en efecto, los mismos problemas ni precisan iguales soluciones, por más que se llamen de la misma manera, los Consorcios que se desenvuelven en el exclusivo ámbito local y en los que, además, una de las Entidades que lo integra lo hace en su función de auxilio a otras instancias en el ejercicio de sus propios cometidos, que los que incorporan a Administraciones Públicas de naturaleza diferente en el ejercicio de una competencia que comparten. Entre otras cosas, porque si la condición de Entidad local de los primeros no admite discusión, la de los segundos es, por el contrario, más controvertida con todo lo que ello implica desde el punto de vista del régimen jurídico al que ha de sujetarse la Entidad en su actuación.

¹⁰⁶ *Servicios municipales y gestión consorciada*, (ob. cit., pág. 12). En cualquier caso, interesa destacar que la afirmación del autor se produce en el contexto de unas reflexiones a propósito del deber específico de cooperación de las Diputaciones con los Municipios y al margen, por consiguiente, del contenido concreto del artículo 87.

Hace falta, en definitiva, que el Derecho se haga eco de que, como dice el Tribunal Supremo en su Sentencia de 11 de julio de 2000¹⁰⁷, "la aplicación del principio de cooperación tiene una dimensión diferente si se considera como una técnica o función que el ordenamiento atribuye a una Administración para que se ejerza en beneficio de otra" a sí se concibe como "una técnica de relación voluntaria"; hace falta que el Derecho tome conciencia de lo que constituye una realidad plenamente asentada en la vida local española: la existencia de Consorcios de índole muy diferente cuyo procedimiento de constitución y régimen jurídico difícilmente pueden admitir una regulación uniforme.

4. Los Consorcios en el Derecho de la Comunidad Autónoma de Andalucía

4.1. La consolidación del Consorcio como Entidad de cooperación de las Diputaciones con los Municipios

Ha de prestarse atención, finalmente, a lo dispuesto en el Derecho de nuestra Comunidad Autónoma; concretamente, en su LDM en la que se contienen previsiones relativas tanto a Mancomunidades como a Consorcios. Las primeras se definen en su artículo 23¹⁰⁸ en términos similares a los que figuran en el artículo 44.1. de la LBRL, por lo que nada ha de destacarse ahora que no haya sido ya expuesto. Más interés reviste cuanto se dispone para los Consorcios en el artículo 33 cuyo apartado primero declara que se pueden constituir Consorcios "para la realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la consecución de fines de interés común", definición idéntica, por cierto, a la que ya figuraba, en la fecha de su promulgación, en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Administración local de Castilla-León¹⁰⁹. Con todo, la verdadera relevancia de esta disposición radica en lo que se establece

¹⁰⁷ Ar. 7092.

¹⁰⁸ "Los Municipios, dice el artículo, tienen derecho a asociarse entre sí en Mancomunidades para el establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Su ámbito de actuación no podrá extenderse a la totalidad de las competencias asignadas a los propios Municipios que las integran".

¹⁰⁹ En efecto, el artículo 48 de esa Ley señala que "las entidades locales podrán constituir consorcios con cualquier otra Administración Pública o entidad privada sin ánimo de lucro que persiga fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas, para la realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la consecución de fines de interés común".

en su apartado segundo. Dice el artículo 33.2: "Asimismo, la prestación de servicios de carácter supramunicipal se efectuará preferentemente a través de Consorcios entre Municipios y Diputaciones Provinciales en los términos previstos en el Capítulo III de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones provinciales de su entorno"¹¹⁰. Lo novedoso en la LDM no es, pues, la utilización del Consorcio como instrumento al servicio de la cooperación provincial en la prestación de las competencias municipales, sino, más exactamente, su consideración de fórmula preferente, carácter del que, desde luego, carecía en la Ley de 1987¹¹¹.

En conclusión, en el Derecho de Andalucía se consolida claramente la doble funcionalidad del Consorcio que ya resulta de la Legislación estatal. El Consorcio es una Entidad para la satisfacción de fines en los que convergen las competencias sustantivas de diferentes instancias administrativas; pero es también, y con igual importancia, una Entidad a través de la que se canaliza la cooperación y asistencia de las Diputaciones a los Ayuntamientos en la ejecución de sus propios servicios. La definición que del Consorcio ha ofrecido el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 22/2001, de 15 de febrero, da sobrada cuenta de la importante dimensión que esta función de cooperación ha adquirido en el concepto de Consorcio local finalmente consagrado en el Derecho de nuestra Comunidad Autónoma. Los Consorcios, dice el máximo órgano consultivo andaluz, son "entes dotados de personalidad jurídica propia, de carácter voluntario, asociativo y público, que tienen como fines concretos y determinados la cooperación económica, técnica y administrativa

¹¹⁰ El precepto sería calificado por F. LÓPEZ MENUDO, al poco de su promulgación, de "extraño si se observa la realidad de lo sucedido en los últimos años en la vida local andaluza, en donde las Diputaciones han estado ausente en no pocas de las relaciones interadministrativas y demás entidades constituidas por Municipios andaluces para la gestión de servicios públicos y demás cometidos de interés concurrente al de otras instituciones. El precepto, pues, expresa más un *desideratum*, infundido quizá por la presión de las Diputaciones al respecto, que un reflejo del proceso que de hecho ha venido marcando la pauta de las relaciones municipales en Andalucía" (*Servicios municipales y gestión consorciada*, ob. cit., pág. 6).

¹¹¹ En estos términos se expresa su artículo 16: "La prestación de servicios de carácter supramunicipal podrá efectuarse: a) A través de los servicios de las Diputaciones Provinciales, por sí o mediante cualquier otra forma de gestión directa o indirecta; b) mediante los consorcios o convenios que a tal efecto suscriban las Diputaciones con Ayuntamientos y Mancomunidades; c) en colaboración con la Junta de Andalucía en cualquiera de las formas contempladas en los apartados a) y b)".

entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas".

Ahora bien, el Derecho de Andalucía no ha avanzado, y ahí está uno de sus grandes retos, en el régimen de esta figura. La extraordinaria importancia que el artículo 33.2 de la LDM confiere al Consorcio no se traduce, como sería lo lógico, en el paralelo establecimiento de una regulación que pondere sus posibles objetos y la heterogeneidad de sujetos que, en función de ese objeto, pueden integrarlos. Una Entidad que presta tantos y tan importantes cometidos no puede seguir actuando en el vacío normativo en el que hoy se encuentra.

Si en 1995, F. LÓPEZ MENUDO, al evaluar la dimensión real del Consorcio en el mapa de la vida local española, transformaba en interrogante¹¹² la rotunda afirmación de R. MARTÍN MATEO del Consorcio como "una institución en auge", hoy puede darse la razón a ambos autores, proclamando, no ya su auge, sino su plena consolidación en el ámbito de la prestación de los servicios municipales, al tiempo que cuestionando su operatividad real fuera del mismo, en donde, como decía F. LÓPEZ MENUDO, el Consorcio se encuentra en un lugar nada cómodo "para hacer frente tanto al instituto de los convenios interadministrativos como al de las Mancomunidades intermunicipales, dos figuras en expansión que han venido cubriendo las necesidades relacionales de los Municipios"¹¹³.

4.2. La identidad en el objeto de Mancomunidades y Consorcios en la Ley de Demarcación Municipal

Llegados a este punto, interesa reparar en que la clara decantación de la LDM por la figura del Consorcio cuando lo que está en juego es la gestión supramunicipal de servicios locales, deja en buena medida vacías de contenido a las Mancomunidades de Municipios, definidas en su artículo 23 como asociaciones de Municipios "para el establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia". Así es. Ocurre que

¹¹² *Servicios municipales y gestión consorciada*, (ob. cit., pág. 7).

¹¹³ *Servicios municipales y gestión consorciada*, (ob. cit., pág. 3).

la LDM, al igual que la norma básica de Régimen local, conceptúa la Mancomunidad por referencia a su objeto: la obra o servicio determinado de la competencia municipal, cuando resulta que esos mismos servicios, por propia decisión legal, han de prestarse preferentemente a través de Consorcios. En la LDM se observa, en definitiva, un evidente solapamiento entre el fin, el objeto propio de las Mancomunidades y el de los Consorcios. En otros términos, las Mancomunidades, tal y como aparecen definidas en el artículo 23 de la LDM, son Entidades que en la realidad se han visto suplantadas por los Consorcios, emergiendo, en su lugar, una Mancomunidad muy diferente: la Mancomunidad "evolucionada", detectada, hace ya bastantes años, por el propio Ministerio para las Administraciones Públicas y que, sin embargo, no termina de encontrar plasmación legal.

IV. CONCLUSIÓN FINAL. LA NECESARIA REDEFINICIÓN DE LAS ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES

Si desde lo dispuesto en la LBRL y en particular en la LDM se observa la vida local andaluza, se constata, en conclusión, la existencia de un distanciamiento importante entre la realidad y la norma, distanciamiento que obedece tanto a la consolidación del Consorcio en el ámbito de la gestión de los servicios supramunicipales como a la implantación en todo el territorio andaluz de una Mancomunidad absolutamente distante en los objetivos a los que sirve de la definición que de ella ofrecen los artículos 44.1 de la LBRL y 23 de la LDM. Es, en definitiva, preciso, en estos momentos de verdadero éxito del asociacionismo municipal, que se defina el papel de las diferentes Entidades supramunicipales, así como que la posterior aplicación del Derecho sea coherente con cuanto en él se disponga. En el proceso de definición ha de tenerse muy cuenta, además, que los Consorcios para la prestación de servicios públicos locales constituyen un tipo singular dentro de ellos, tanto por las características de la función que prestan cuanto por la naturaleza exclusivamente local de las Entidades que los integran; datos, ambos, que han de reflejarse en las disposiciones que los regulen.

Hasta aquí un conjunto de reflexiones efectuadas con el simple propósito de contribuir a la definición del papel que Mancomunidades y Consorcios han de desempeñar en la gestión de las competencias legalmente atribuidas a los Municipios. Para otro estudio queda el examen de otras tantas cuestiones de interés que se concitan en torno al régimen de estas Entidades y que, en el caso del Consorcio, llegan, incluso, a afectar a su carácter mismo de ente local y, con ello, a la delimitación del Derecho que le sea aplicable. El régimen actual de las Mancomunidades y Consorcios no solo adolece de falta de concor-

dancia con la realidad; lo aquejan, también, otros problemas, derivados, algunos, de la interpretación de las normas que los regulan y fruto, otros, de sus propias lagunas. Todos ellos requieren análisis y reflexión. En cualquier caso, es probable que las reformas normativas que han de producirse exijan previamente una exacta delimitación del papel que unas y otras Entidades han de desempeñar, realizando además, dentro de cada una de ellas, las diferenciaciones que sean necesarias.