



Revista de Estudios de la Administración

Local y Autonómica

E-ISSN: 1989-8975

realal@inap.es

Instituto Nacional de Administración

Pública

España

Toscano Gil, Francisco

La nueva regulación del consorcio local en la Ley de Autonomía Local de Andalucía

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 313-314, mayo-

diciembre, 2010, pp. 105-123

Instituto Nacional de Administración Pública

Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461202002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La nueva regulación del consorcio local en la Ley de Autonomía Local de Andalucía*

Francisco Toscano Gil
Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla
ftosfil@upo.es

Recibido: 22 de junio de 2011
Aceptado: 24 de octubre de 2011

Resumen

Este trabajo analiza la nueva regulación del Consorcio local en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. Esta nueva regulación ha traído consigo importantes novedades en el régimen jurídico del Consorcio local, solventando algunos problemas y deficiencias de la legislación anterior. Entre estas novedades deben destacarse la configuración del Consorcio local como entidad local, la regulación de la atribución de potestades administrativas al Consorcio, y de su procedimiento de constitución y aprobación de sus Estatutos.

Palabras clave

Consorcio local, entidad local, legislación autonómica, autonomía local.

The new regulation of the local consortium in Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía

Abstract

This paper analyzes the new regulation of the local consortium in Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. This new regulation has led to significant developments in the legal regime of the local consortium, and solves some problems and shortcomings of previous legislation. These developments have highlighted the configuration of the local consortium as a local entity, regulating the allocation of administrative powers to the consortium and its constitution and procedure for approval of its statutes.

Key words

Local consortium, local entity, regional legislation, local autonomy.

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación DER2009-14265-C02-01, cuyo investigador principal es el Dr. Alfredo Galán Galán.

I. INTRODUCCIÓN

El 23 de junio de 2010 se publicaba en el BOJA la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante LAULA), que, respondiendo al mandato establecido en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, ha supuesto la sustitución de la regulación fragmentaria y dispersa que tenía el régimen local en nuestra Comunidad Autónoma. No se trata de una nueva ley de régimen local, sino de la primera ley de régimen local de Andalucía, por cuanto, hasta su aprobación, la regulación de esta materia se contenía en al menos tres leyes distintas¹.

La sustantivación de esta materia en una ley, con vocación de regulación general del régimen local andaluz, no es fruto del azar, sino que obedece a una evolución que es la propia del régimen local en el Estado español, que va de la mano del reconocimiento por nuestra doctrina de la autonomía política de Municipios y Provincias, y a la par que la construcción de técnicas de garantía de un espacio propio para el Gobierno local². Esta evolución tiene un hito importante en las reformas de los Estatutos de Autonomía que han tenido lugar estos últimos años, por cuanto se han caracterizado, entre otras cosas, por introducir una regulación sustantiva del llamado régimen local³. Esta regulación, que en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía se contiene, principalmente, en su Título III, establece, entre otras previsiones, la aprobación de una ley de régimen local en su artículo 98⁴.

De entre las muchas novedades que ha traído al régimen local andaluz la aprobación de la LAULA, en este trabajo nos vamos a detener en el análisis de un tema muy concreto, el nuevo régimen jurídico legal del Consorcio local en Andalucía, que, hasta la fecha, se regía por la Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía (en adelante LDMA), Ley que ha sido derogada por la LAULA (Disposición Derogatoria Única)⁵.

¹ Nos referimos a las tres leyes que han sido derogadas en su totalidad por la LAULA (Disposición Derogatoria Única): Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio, y Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía. No obstante, ni mucho menos la regulación del régimen local andaluz acaba aquí. Piénsese, por ejemplo, en la regulación del patrimonio de los entes locales andaluces, que tiene su legislación específica (Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía), pero también en otras cuestiones menores que gozan de una regulación legal diferenciada (Ley 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamientos y registro de las Entidades Locales de Andalucía). Son sólo un ejemplo de algunos temas, que pueden ser completados acudiendo a los repertorios de legislación de régimen local editados por la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.

² Entre otros muchos, pueden citarse a Carro Fernández-Valmayor, J.L. (1998): 62-64; Font i Llovet, T. (1999): 34; Sánchez Sáez, A.J. (2008); Toscano Gil, F. (2006): 9-71; y Zafra Víctor, M. (2008).

³ A este respecto, resulta fundamental la lectura de Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L.I. (2006).

⁴ Sobre la regulación estatutaria andaluza, puede verse Rivero Ysern, J.L. (2008): 839-866.

⁵ La Disposición Final Octava de la LAULA establece que las Mancomunidades y Consorcios de Andalucía tienen un plazo de un año, desde la entrada en vigor de esta Ley, para adaptar, si procediese, el

Como puede deducirse de la lectura de la Exposición de Motivos de la Ley, no se trata de una de las cuestiones centrales de ésta, que gravita en torno a la construcción de mecanismos de garantía de la autonomía local en Andalucía⁶. No obstante, tampoco estamos ante un asunto menor o exento de interés, en cuanto se ofrece una regulación nueva, que ha venido a depurar la contenida en la legislación precedente, y a superar algunas importantes deficiencias largo tiempo denunciadas por la doctrina española. Además, como se verá más adelante, el nuevo régimen jurídico legal del Consorcio local en Andalucía se diseña en plena sintonía con el espíritu de la Ley. A lo largo de las páginas de este trabajo, pretendemos poner todo esto de manifiesto, subrayando las aportaciones de la nueva regulación, y las diferencias con la legislación anterior.

II. LOS FUNDAMENTOS DE SU REGULACIÓN LEGAL

Como ya se ha dicho, la regulación autonómica del Consorcio local en la LAULA (arts. 60-62, 78-82 y 86-88) ha sustituido a la que se contenía en la LDMA (arts. 29, 33-36, y 41-42). Es fácil observar que esta nueva regulación es más extensa en la LAULA que en la LDMA, aunque esto no compromete, como se verá, la tradicional flexibilidad de este instrumento de cooperación interadministrativa⁷, y responde más bien a la necesidad de regular algunas cuestiones que habían quedado huérfanas de solución en la regulación anterior.

Para conocer los principios inspiradores de la regulación legal del Consorcio local en la LAULA, resulta preciso leer la Exposición de Motivos de ésta, que es bastante ilustrativa de lo que se ha querido hacer con esta nueva ordenación. La Ley parte de la distinción que entre agrupaciones y asociaciones de Municipios hiciera el “Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España”, elaborado en el año 2005 por el Ministerio de Administraciones Públicas⁸, y que asumió, aunque de forma poco precisa, el Estatuto de Autonomía para Andalucía del año 2007 (arts. 59-60, 94, y 97-98)⁹.

Para la Exposición de Motivos de la LAULA deben considerarse, por un lado, las agrupaciones de Municipios, que son entidades locales de existencia dispositiva¹⁰ cuya creación es potestad de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su competencia para configurar la organización territorial de Andalucía, en atención a razones de inte-

texto de sus Estatutos a lo dispuesto en ella. Debe advertirse que, en el momento de publicación de este trabajo, ya ha transcurrido tal plazo de adaptación.

6 Vid. Zafra Víctor, M. (2009).

7 Vid. Rebollo Puig, M. (1995): 169 y 171.

8 Ministerio de Administraciones Públicas (2005): 77-78.

9 Véanse al respecto las críticas de Galán Galán, A. (2008): 86.

10 Decimos entidades locales de existencia dispositiva partiendo de la diferenciación que establece Santamaría Pastor dentro del art. 3 LBRL entre “entes necesarios y potestativos”, distinguiendo entre las “entidades de régimen común o de carácter imperativo” y las “de régimen especial o de existencia meramente potestativa”. Cfr. Santamaría Pastor, J.A. (2009): 527-528.

rés general de alcance supralocal (art. 59, letra a, del Estatuto). En el otro lado estarían las asociaciones de Municipios, entidades locales, también dispositivas, pero cuya creación es potestad del Municipio, y de la Provincia, en su caso, y que encuentran su fundamento en la potestad de autoorganización y en el derecho de asociación de éstos, en última instancia, por tanto, en el principio de autonomía local. La justificación de esta distinción está en que, como ha señalado nuestra doctrina, esta diferente fundamentación de unas y otras, acarrea importantes diferencias de régimen jurídico¹¹.

Dentro de las primeras se encuentran claramente el Área Metropolitana y la Comarca¹², y entre las segundas las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios locales. La opción por la que se ha decantado la LAULA ha sido dejar para un momento posterior la regulación de Comarcas y Áreas Metropolitanas, centrándose, por tanto, en Mancomunidades de Municipios y Consorcios. De esta forma, dada la derogación de la legislación anterior, Áreas Metropolitanas y Comarcas se han quedado sin regulación en Andalucía, más allá de la establecida en la legislación estatal básica y en el Estatuto de Autonomía. Aunque, como toda opción política, esta decisión podrá ser objeto de crítica, pensamos que se trata de una decisión acertada, por cuanto es acorde a la utilidad real que han tenido estos instrumentos de coordinación interadministrativa en Andalucía, no descuida los intereses públicos en presencia, que pueden ser atendidos mediante otras fórmulas¹³, y, en cualquier caso, no petrifica su regulación, puesto que en nada obsta a que mediante una ley posterior se tome una decisión distinta.

Como decimos, la Exposición de Motivos de la LAULA, diferencia, y extrae consecuencias de esta diferenciación, entre las agrupaciones y las asociaciones de Municipios. Según ésta, en la agrupación de Municipios la regulación autonómica heterónoma es más amplia que en la asociación, por cuanto la asociación de Municipios es manifestación de la capacidad de autoorganización local.

Sigue la Ley, incidiendo en la importancia del principio de diferenciación, que por estar recogido en el Estatuto (arts. 94 y 98.2), “debe proporcionar la flexibilidad necesaria para que tanto la agrupación (Áreas Metropolitanas y Comarcas) como la asociación (Mancomunidades y Consorcios) no queden limitadas por la Ley”. Este mismo criterio se asume como fundamento del “reparto del contenido regulador entre esta Ley y la Ley posterior que decida crear Comarcas o Áreas Metropolitanas”.

¹¹ *Vid.* Galán Galán, A. (2008): 84-86; y Morillo-Velarde Pérez, J.I. (2005a): 238.

¹² No se nos escapa aquí el hecho de que la Comarca presenta en Andalucía características que la aproximan, en lo que hace a su régimen jurídico, a las asociaciones de Municipios, como su naturaleza de “agrupación voluntaria de Municipios”, que se ocupa de subrayar el Estatuto andaluz en su art. 97.1. A pesar de ello, en nuestra opinión, su fundamentación sigue estando más próxima a la de las agrupaciones de Municipios, como demuestra el hecho de que su constitución requiera “la aprobación del Consejo de Gobierno” de la Junta de Andalucía, *ex art.* 97.2 del Estatuto, así como que el art. 59, letra b, de éste, establezca que la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma andaluza sobre organización territorial incluye a las Comarcas.

¹³ En lo que hace a la problemática propia de las áreas metropolitanas, pueden verse las alternativas expuestas en Toscano Gil, F. (2010): 242 y ss.

Por último, “con respecto a la asociación de Municipios, en la medida que refleja el derecho y la libertad de asociación, la normativa autonómica no se erige en requisito para la creación, y circunscribe su regulación a la fijación de las reglas en los momentos clave de constitución, modificación subjetiva u objetiva y extinción”.

De esta forma, son la potestad de autoorganización local, el principio de autonomía local, el derecho y la libertad de asociación, y el principio de diferenciación, los elementos que fundamentan el nuevo régimen jurídico legal de las asociaciones de Municipios en la LAULA, entre las que se incluyen los Consorcios locales. Este planteamiento, como es obvio, tiene sus consecuencias, la buscada flexibilidad de la normativa legal heterónoma, circunscrita a establecer las reglas en los momentos clave de nacimiento, vida y muerte del Consorcio, y evitando limitar en exceso la configuración final de este instrumento organizativo de cooperación interadministrativa, que, por las razones ya dadas, deberá responder al diseño que se le quiera dar por los entes que decidan constituirlo¹⁴.

III. LA CONFIGURACIÓN DEL CONSORCIO LOCAL COMO ENTIDAD LOCAL DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

La nueva regulación de los Consorcios locales en la LAULA se sitúa en el Título V de la misma, que lleva por rúbrica “La cooperación territorial”, lo que pone de manifiesto la función de las instituciones jurídicas reguladas en este título, como mecanismos de cooperación interadministrativa¹⁵. De esta forma, la Ley atiende a las relaciones de cooperación que pueden entablar las Administraciones locales andaluzas entre sí, o con otras Administraciones no locales, e incluso con entidades privadas. Todo ello en consonancia con las competencias que el Estatuto andaluz atribuye a nuestra Comunidad Autónoma para regular esta materia, en su artículo 60, así como en atención a las habilitaciones contenidas en los artículos 94 y 98 de éste.

De los tres capítulos que conforman la estructura del Título V, es el Capítulo I, llamado “Fines, principios y tipología de la cooperación”, el que aparece como vertebrador de esta nueva regulación legal.

Su artículo 60 recoge una enumeración de los fines a los que deberá orientarse la puesta en marcha de los mecanismos de cooperación interadministrativa diseñados por esta Ley, sin que en principio dicha enumeración tenga mayor relevancia que la de servir de criterio programático a las entidades locales andaluzas, en atención a un elenco de fines públicos que constituyen una opción política de la Comunidad Autónoma.

14 Como ha señalado Sánchez Sáez, el éxito de las técnicas de cooperación interadministrativa es mayor cuando su regulación legal es menor y más ligera, en definitiva, más flexible para las entidades que las utilizan. *Cfr.* Sánchez Sáez, A.J. (2005): 177-178.

15 En esta misma línea, *vid.* Barrero Rodríguez, C. (2002): 109; Morillo-Velarde Pérez, J.I. (2005b): 632; y Nieto Garrido, E. (1996): 339-340.

ma, y no de éstas. Se renuncia a plantear la ordenación de la cooperación territorial como vinculada a la política autonómica, tal y como se ha hecho en otras leyes autonómicas recientes, en las que se ha utilizado a las entidades locales de cooperación como instrumentos de la Administración autonómica, en merma de la autonomía local constitucionalmente garantizada¹⁶. Puede por ello decirse que el tratamiento que hace la Ley andaluza de estas figuras está en consonancia con el espíritu de la misma, fuertemente insuflado por la necesidad de crear instrumentos legales de garantía de la autonomía local, no de torpedearla. Por lo demás, la propia Ley se ocupa de decir, en su artículo 61.1, que esta cooperación “se regirá por los principios generales de autonomía local, descentralización, eficacia, eficiencia, participación, planificación y calidad”.

El artículo 62 establece la doble tipología a través de la cual se podrá articular la cooperación territorial en Andalucía, por un lado, entidades (Mancomunidades y Consorcios), y, por el otro, instrumentos (convenios y redes de cooperación). El listado no tiene carácter cerrado, lo que nos parece acertado, y en todo caso coherente con la naturaleza de los mecanismos de cooperación interadministrativa en nuestro Derecho¹⁷. Es, obviamente, dentro de los tipos de entidades de cooperación, donde se sitúa al Consorcio (art. 62.2, letra b), en cuanto supone la creación de un ente dotado de personalidad jurídica¹⁸. Su regulación específica se contiene en el Capítulo II, “Entidades e instrumentos para la cooperación”, Sección 2ª, “Consorcios locales”, artículos 78 a 82. También debe considerarse el Capítulo III (arts. 83-85), que contiene el “Régimen económico de las entidades locales de cooperación”, común a Mancomunidades, Consorcios, y cualesquiera otras entidades que decidan crearse al amparo de esta Ley.

Por otra parte, cuando se configura al Consorcio local como ente de cooperación territorial, se apuesta por hacerlo claramente siguiendo el diseño de un ente local. La LAULA ha salido así al paso de la polémica sobre si el Consorcio local es o no una entidad local, optando por configurarlo expresamente como tal en su artículo 78.3, opción ésta que difiere de la de la LDMA, que no se pronunciaba al respecto.

Por todos es conocida la discusión acerca de la naturaleza jurídica del Consorcio local en nuestro Derecho, que, aunque nace claramente como una entidad local en su primera regulación del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (arts. 37-40), pierde, aparentemente, tal carácter en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 (en adelante LBRL), que no incluye al Consorcio dentro de la tipificación de entidades locales recogida en su artículo 3. Esto último condujo a un sector de nuestra doctrina a defender que, bajo la LBRL, el Consorcio local no es ya una entidad local.

¹⁶ Véase el caso de las Mancomunidades de interés preferentes reguladas en el art. 107 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, y, con mayor significación, el de las Mancomunidades integrales, en los artículos 3.2 y 19-24 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.

¹⁷ *Vid. Carballeira Ribera, M.T. (1993): 57 y 61.*

¹⁸ *Vid. Albi Cholvi, F. (1960): 497; Nieto Garrido, E. (1997): 41-42.*

Como ha puesto de manifiesto Martín Mateo, tras estudiar los antecedentes parlamentarios de la LBRL, esta exclusión del artículo 3 obedece a una decisión deliberada. Esto es, aunque se tuvo presente la posibilidad de incluir al Consorcio en el listado del art. 3 LBRL como una más de las entidades locales de existencia dispositiva allí reguladas, finalmente se optó por no hacerlo así. No ha sido éste el único fundamento utilizado en contra de la consideración del Consorcio local como una entidad local, significándose también por nuestra doctrina la regulación de éste en el capítulo de la LBRL dedicado a “Actividades y Servicios”, el laconismo de esta regulación, y la posibilidad de que formen parte del mismo entidades privadas sin ánimo de lucro¹⁹.

A pesar de todo esto, lo cierto es que Martín Mateo ha seguido defendiendo en todo momento que con la LBRL el Consorcio local sigue siendo una entidad local, que “apenas se diferencia de otras figuras que la Ley reconoce explícitamente como Entidades locales, lo que es el caso próximo de las Mancomunidades”. Esto y no otra cosa es lo que se deriva del hecho de que sean “entes de Derecho público, gestionadores de actividades de interés local”²⁰.

Solamente, nos dice este autor, “podría desvirtuarse esta deducción ante la presencia de un factor de signo negativo, a saber, la expresa remisión en los Estatutos a otro ordenamiento con pérdida del control por parte de las entidades locales de los órganos del Consorcio a favor de otras Administraciones o entidades privadas, pero en tales casos entendemos que se desnaturalizaría esta figura dando lugar a otra distinta”. Ni siquiera que esté participado por la Administración estatal o la autonómica, implica necesariamente que deje de ser una entidad local, puesto que la LBRL, cuando ha optado por regularlo, se ha decantado claramente por situar también en estos casos al Consorcio en la esfera jurídica local. Sólo en el supuesto de que el control, por determinaciones estatutarias o legales, cayera fuera del ámbito local cabría concluir su no calificación como entidad local²¹.

También Nieto Garrido, en su comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999, [RJ 1999/4692]²², se ha detenido a analizar esta cuestión, bajo el presupuesto de que el Consorcio administrativo no es siempre una entidad local. El Tribunal Supremo, en esta Sentencia (F.J. 3º), señala que el legislador estatal “no ha querido caracterizar a todos los Consorcios que puedan constituirse (...) como entidades locales, pero sin negarles tampoco tal consideración, permitiendo que en cada caso, según las circunstancias concurrentes, pueda determinarse si el Consorcio constituido es o no una entidad local”. Para esta autora, esto supone que responder a la pregunta de si un Consorcio es o no una entidad local, exige analizar sus Estatu-

¹⁹ En esta línea, *vid.* Castillo Blanco, F. (1991): 405 y 416; Pallarés Moreno, M. (2002): 79 y 85; y Rebollo Puig, M. (1995): 161.

²⁰ Para esta cita y la anterior, *cfr.* Martín Mateo, R. (1987): 112 y 116-120.

²¹ *Cfr.* Martín Mateo, R. (1992): 10 y 13.

²² Cuya doctrina ha sido confirmada con posterioridad por la STS de 28 de noviembre de 2007 (F.J. 6º), [RJ 2008/280].

tos, para así poder valorar las circunstancias concurrentes a que se refiere la Sentencia. Siendo las circunstancias concurrentes las relativas al control efectivo de los órganos de gobierno del Consorcio, y no el hecho de que éste “tenga por finalidad la realización de funciones locales”. Según Nieto Garrido, “el consorcio administrativo tendrá naturaleza jurídica de ente local cuando el control efectivo de sus órganos de gobierno lo ostenten entidades locales territoriales que, en función de la aportación inicial económica, patrimonial, etc., o en función de otros criterios, tengan, según los Estatutos, una mayor representación o un mayor porcentaje de votos en la asamblea o junta de gobierno del consorcio administrativo”²³.

Haciéndose eco de todas estas aportaciones doctrinales y jurisprudenciales, la LAULA ha reconocido la condición de entidad local del Consorcio en su artículo 78.3, donde se dispone que “los Consorcios participados mayoritariamente por entidades locales y que persigan fines en materia de interés local se considerarán entidades locales de cooperación territorial a los efectos de esta Ley”.

Tal formulación merece, en principio, una valoración positiva, puesto que supone el reconocimiento de una realidad existente en la Comunidad Autónoma andaluza, y sustantiva al Consorcio local como entidad local, solucionando algunos claroscuros de su régimen jurídico, que derivaban, precisamente, de la indefinición de esta figura, planteando en algunas ocasiones dudas acerca del Derecho aplicable. De esta forma, queda claro que, si el Consorcio se encuentra participado mayoritariamente por entidades locales, estaríamos ante un ente local, al que le es de aplicación el Derecho propio de los entes locales andaluces, siendo éstos los Consorcios regulados por esta Ley.

Por el contrario, si la participación local fuera minoritaria, habría que estar al análisis de las distintas hipótesis que pudieran plantearse, para así poder determinar la naturaleza jurídica del Consorcio y el ordenamiento jurídico territorial que ejerce su vis atractiva sobre éste, determinando el Derecho aplicable en cada caso, que no sería, en principio, el de las entidades locales andaluzas, saliéndonos, pues, del ámbito de aplicación de la LAULA. Por ejemplo, si se tratara de un Consorcio participado por entes locales, pero también, mayoritariamente, por la Administración de la Junta de Andalucía, estaríamos ante un ente autonómico, nunca local, siéndole de aplicación el ordenamiento jurídico propio de ésta, conforme al art. 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. De la misma manera que, si la participación mayoritaria cayera del lado de la Administración General del Estado, estaríamos ante un ente de naturaleza jurídica estatal.

Aún manifestando nuestra consideración positiva hacia el art. 78.3 de la LAULA, debemos decir que, estimamos desafortunada una parte de la enunciación de este precepto, concretamente la matización de que el Consorcio local andaluz se considerará entidad local “a los efectos de esta ley”, formulación que parece querer limitar el alcance de la nueva determinación legal, sin que se entienda muy bien por qué.

Por otra parte, no nos cabe duda de que la solución ofrecida por la LAULA es perfectamente acorde a los planteamientos de la doctrina²⁴ y la jurisprudencia²⁵ españolas, que hace ya tiempo que reconocen la posibilidad de crear entidades locales de régimen especial o dispositivas, fuera del listado del art. 3.2 de la LBRL, que se considera una enumeración abierta. También resulta pacífico que el legislador competente para crear estos entes es el legislador autonómico, habida cuenta del alto grado de interiorización autonómica al que están sometidas estas entidades, que, según conocida doctrina del Tribunal Constitucional, “entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia”²⁶.

De esta forma, lo que hace la LAULA es sumarse a una corriente iniciada años antes por otras leyes autonómicas, como las de Galicia e Islas Baleares, que ya habían configurado al Consorcio local como una entidad local en su articulado²⁷. En nuestra opinión, con este tipo de soluciones se rompe la dinámica que pervive todavía en la mayor parte de nuestro Derecho local, siendo muchas las normas autonómicas que, aún insistiendo en la posible naturaleza local del Consorcio, no se atreven a calificar a éste como ente local. Aunque se le sujeta al ordenamiento jurídico local, y se le trata como a una Administración local, no se le considera entidad local, lo que, en aras de la claridad, resulta bastante perturbador.

Por tanto, si en la práctica los Estatutos reguladores de los Consorcios locales suelen configurarlos como entes de Derecho público que gestionan intereses predominantemente locales, entes participados e integrados mayoritariamente por Administraciones Públicas locales, y sujetos fundamentalmente al Derecho local, ningún problema debe haber en dar el siguiente paso, el de definirlos como entes locales en la normativa autonómica. Ningún sentido tiene quedarse a medias, con la consiguiente inseguridad en cuanto al régimen jurídico aplicable, cuando en la práctica es el Derecho local el que se aplica a este tipo de entes. Siendo la principal consecuencia de la configuración del Consorcio local como ente local, la sujeción de éste en bloque al Derecho local, nos parece acertada la definición de los Consorcios locales como entes locales por el legislador autonómico.

Se nos podrá objetar la integración en el Consorcio local de entidades privadas sin ánimo de lucro o de Administraciones Públicas no locales. Pero, por lo que hace a

²⁴ *Vid.* Alonso Más, M.J. (2005): 185-187; Martín Mateo, R. (1987): 22; Morillo-Velarde Pérez, J.I. (2005b): 631; Sánchez Blanco, A. (2006): 87.

²⁵ *Vid.* STS de 30 de abril de 1999 (F.J. 3º), [RJ 1999/4692], y STS de 28 de noviembre de 2007 (F.J. 6º), [RJ 2008/280].

²⁶ Véase la conocida STC 214/1989, de 21 de diciembre (F.J. 4º), [RTC 1989/214].

²⁷ Véanse los arts. 2 y 149.2 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, así como arts. 2, 43 y 45 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears. También una norma que no tiene rango legal, el Decreto 347/2002, de 19 de noviembre del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, ha hecho un reconocimiento similar, en su art. 321.3.

las primeras, su inclusión en el Consorcio local no elimina el sometimiento de éste al Derecho público²⁸, y por tanto al Derecho local, puesto que, al fin y al cabo, el Consorcio sigue siendo Administración Pública²⁹. En relación a las segundas, es necesario distinguir entre las entidades constituyentes y la entidad constituida. Por tanto, tratándose de personas jurídicas distintas, cabe la aplicación al Consorcio de un Derecho que no tiene por qué ser el propio de todos y cada uno de los entes consorciados, sino el de aquellos que se decida, siguiendo los criterios establecidos por el legislador. Y este Derecho bien puede ser el local, igual que cuando la participación mayoritaria en el Consorcio se inclina del lado de la Administración autonómica, el Derecho que se aplica es el propio de ésta³⁰. La solución es puramente instrumental, puesto que lo importante es tener definido un criterio previo, que otorgue seguridad sobre qué esfera del ordenamiento jurídico aplicar.

Este tipo de objeciones no deberían ser obstáculo para la construcción del Consorcio local como ente local, y, de hecho, no lo han sido para los parlamentos gallego, balear y andaluz. Ninguno de estos legisladores autonómicos han parecido tener problemas de concepto para entender al Consorcio local como entidad local integrada no sólo por Administraciones locales, sino también por Administraciones no locales, sin que por esto último el Consorcio deje de ser un ente local. Mayores recelos ha suscitado la consideración del Consorcio como entidad local cuando en éste se integren entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas. Si bien la LAULA la acepta sin mayores problemas (arts. 78.2 y 78.3), en la ley gallega aparece sujeta a ciertas cautelas (art. 149.1, letra b)³¹, y en la ley balear ni siquiera es posible encontrar tal opción.

28 En la medida en que el Consorcio es Administración Pública, el Derecho público aplicable al mismo es, fundamentalmente, el Derecho Administrativo. La legislación autonómica andaluza, reforzando la consideración de Administración Pública del Consorcio, proclamaba expresamente su sujeción al Derecho Administrativo en el derogado art. 35 de la LDMA, según el cual, “los Consorcios (...) se regirán por el Derecho administrativo”. El art. 78.1 de la LAULA hereda esta previsión, puesto que, tras apuntar que “el Consorcio es una entidad pública”, señala que ésta está “sometida al Derecho Administrativo”.

29 *Vid.* Martín Mateo, R. (1987): 114-115; Martínez López-Muñiz, J.L. (1974): 406-407; Rebollo Puig, M. (1997): 204.

30 En estos términos, como ya hemos señalado, se pronuncia el art. 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, donde se puede leer que “los consorcios en los que la Administración de la Junta de Andalucía o cualquiera de las entidades que integran el sector público andaluz hayan aportado mayoritariamente dinero, bienes o industria, o se hayan comprometido en el momento de su constitución a financiar mayoritariamente dicho consorcio, han de someter su organización y actividad al ordenamiento autonómico y estarán sujetos al régimen económico-financiero, de control y contabilidad establecido en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicho régimen se aplicará igualmente a los consorcios en los que la designación de más de la mitad de los miembros de sus órganos de dirección corresponda a la Administración de la Junta de Andalucía o a cualquiera de las entidades del sector público andaluz”.

31 El art. 149.1.b) de la Ley de Administración local de Galicia exige que, de integrar a entidades privadas sin ánimo de lucro, “en todos los órganos de los que se dote al consorcio deberá garantizarse la presencia mayoritaria del sector público”.

IV. LA ATRIBUCIÓN DE POTESTADES ADMINISTRATIVAS AL CONSORCIO

Entre las cuestiones no resueltas por la LDMA estaba la atribución de potestades administrativas al Consorcio, aspecto éste que se descuidaba en la Ley, que no contenía un listado de potestades al modo de las que sí se atribuían de forma expresa a las Mancomunidades de Municipios en su art. 25. Ni siquiera hacía la Ley mención a que este tema debiera ser resuelto expresamente por los Estatutos del Consorcio, no encontrándose dentro del contenido mínimo exigido por el art. 36.1, a diferencia, nuevamente, del régimen legal de las Mancomunidades, que sí preveía en su art. 28.c) que los Estatutos de éstas regularan las potestades y prerrogativas de dicha entidad.

No está claro el por qué de esta decisión, que quizás tenga que ver con la integración en el Consorcio de entidades privadas sin ánimo de lucro, aunque, como ya se ha dicho, no por ello éste pierde su naturaleza jurídica de Administración Pública. En cualquier caso, la ausencia de regulación de esta cuestión ha despertado severas críticas por parte de nuestra doctrina³². La deficiente regulación de la LDMA planteaba verdaderos problemas prácticos a la hora de determinar qué potestades podían considerarse atribuidas de forma implícita al Consorcio, qué potestades requerían de atribución expresa por sus Estatutos, y cuáles no podían ser atribuidas en ningún caso sin previa habilitación legal³³.

Es por ello, que cuando se aborda la elaboración de la ley de régimen local de Andalucía, existe cierto consenso en que ésta era una de las cuestiones a tratar³⁴. Por esta razón, la LAULA le dedica un precepto específico, si bien adoptando una solución similar a la que la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local había tomado para las Mancomunidades³⁵, al establecer en su artículo 78.4, que “las potestades de los consorcios serán las estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines, debiéndose contener de forma expresa en sus estatutos”.

La solución es ahora la misma que para las Mancomunidades, ya que el art. 65.2 de la LAULA asume idéntica formulación para éstas. Sin duda, resulta adecuada a la naturaleza de entidad instrumental que tienen las entidades asociativas locales, al li-

32 *Vid.* Castillo Blanco, F. (2001): 130; Rivero Ysern, J.L. (1995): 147-150.

33 A este respecto, nos parecen de especial interés las consideraciones que se hacen en Castillo Blanco, F. (2001): 129-131; Martínez-Alonso Camps, J.L. e Ysa Figueras, T. (2003): 209; Rebollo Puig, M. (1997): 252-254; y Sosa Wagner, F. (2008): 380.

34 *Vid.* Rivero Ysern, J.L. (2008): 857.

35 Como se recordará, la Ley 57/2003 introdujo un apartado 3 en el art. 4 de la LBRL, que, sin duda, respondía a la necesidad de solventar problemas que se habían dado en la realidad de la aplicación de la norma. En éste se establece que “corresponden a las Mancomunidades de Municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia” las potestades que el apartado 1 del art. 4 atribuye a las entidades locales territoriales siempre y cuando así se determine en sus Estatutos. De no haber previsto nada éstos, el precepto señala que “les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos”.

mitar sus potestades a las estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines. De esta forma, sus potestades serán las que se determinen por las entidades constituyentes en el pacto asociativo, lo que deberá tener su fiel reflejo en los Estatutos de la entidad constituida.

No obstante, esta solución no termina de ser del todo satisfactoria, puesto que no se pronuncia sobre aquellas potestades públicas que, por su mayor incidencia sobre la esfera jurídica del ciudadano, están reservadas a la ley, como ocurre, entre otras, con la potestad sancionadora, y que, en ningún caso pueden ser objeto de atribución por las entidades matrices a través de los Estatutos del nuevo ente, que son norma de naturaleza reglamentaria³⁶. Tampoco resuelve si Mancomunidades y Consorcios pueden ser beneficiarios de la expropiación forzosa, siendo así que el artículo 2 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 sigue reservando la atribución de tal condición a una norma con rango de ley, cualidad ésta que, como decimos, no reúnen en ningún caso los Estatutos de un Consorcio o de una Mancomunidad. Por tanto, en todos estos casos, deberá ser el legislador sectorial en cada caso el que se cuide de pronunciarse sobre si Consorcios o Mancomunidades tienen atribuidas este tipo de potestades.

V. EL PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN Y APROBACIÓN DE SUS ESTATUTOS

Otra de las carencias clásicas de la regulación del Consorcio local en la LDMA ha sido la ausencia de normas que disciplinaran su procedimiento de constitución así como la aprobación de sus Estatutos. Este problema fue solventado por el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen de 15 de febrero de 2001, declarando la aplicación subsidiaria del procedimiento previsto en la LDMA para las Mancomunidades de Municipios (arts. 26-27 y 30-31), al ser ésta la entidad con la que el Consorcio local comparte mayores semejanzas y la similitud de su naturaleza jurídica³⁷.

No obstante, estimándose esta solución insuficiente, puesto que el procedimiento de constitución del Consorcio afecta a entidades de diversa naturaleza, a diferencia del de la Mancomunidad, que afecta sólo a Municipios, la LAULA ha optado por establecer una regulación propia y diferenciada en su artículo 80. El procedimiento regulado por este precepto es bastante más abierto y flexible que el que la propia Ley establece en sus artículos 68 a 73 para las Mancomunidades, siendo muchas más las cosas que se dejan a la voluntad de las entidades que quieren consorciarse, previamente fijada en el convenio fundacional del futuro ente consocial. De esta forma, deberá ser el convenio fundacional previsto en el art. 80.1 el que detalle finalmente aquellas peculiaridades del proceso constitutivo que sean consecuencia de la concurrencia de entidades de diversa naturaleza.

36 *Vid. Martín Mateo, R. (1987): 121.*

37 *Vid. Pallarés Moreno, M. (2002).*

Como es obvio, será la legislación específica de cada ente la que establezca la forma en que deberán ser aprobados por cada uno de ellos el texto de los Estatutos (art. 80.3 LAULA). Esta última disposición no ofrece novedad alguna, puesto que ya se recogía en el art. 36.2 de la LDMA, y lo que hace es trasladar dicha norma. En lo que hace a las entidades locales, supone la aprobación de los Estatutos por mayoría absoluta del número legal de miembros de sus órganos plenarios (también art. 80.3 LAULA), lo que es, además, conforme al art. 47.2.g) de la LBRL. En el caso de que la Administración de la Junta de Andalucía decidiera pasar a formar parte de un Consorcio local, su legislación específica viene dada por el art. 12 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que exige autorización del Consejo de Gobierno, e informe previo de las Consejerías competentes en materia de Administración Pública y de Hacienda. En ningún caso la autorización del Consejo de Gobierno puede entenderse como un acto de constitución del Consorcio por parte de una Administración de ámbito territorial superior, sino como la autorización del Gobierno autonómico a su Administración propia para que se incorpore al Consorcio y apruebe sus Estatutos, de la misma manera que lo hacen el resto de las Administraciones Públicas implicadas, siendo coherentes con la autonomía reconocida a cada una de ellas³⁸.

Por esta razón, no se entiende la nueva previsión establecida por el art. 80.4 de la LAULA, que extiende a los Consorcios locales una solución que ya estaba en la LDMA para las Mancomunidades de Municipios, no así para los Consorcios. La LDMA establecía en su art. 31.1 que “la publicación de los Estatutos de la Mancomunidad en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía determinará el nacimiento de la misma, el reconocimiento de su personalidad jurídica y la obligación de inscribirla en el Registro de Entidades Locales”. Por el contrario, nada de esto se decía para el Consorcio local en su art. 36.2, que se limitaba a disponer que, una vez aprobados los Estatutos, éstos deberían ser “remitidos a la Comunidad Autónoma para su inscripción, registro y publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”. Para Nieto Garrido, esta diferenciación obligaba a entender que la publicación en BOJA de los Estatutos del Consorcio local no determinaba la constitución de éste³⁹.

Especialmente crítico con la determinación del art. 31.1 LDMA se mostró en su momento López González, que entendía que ésta no estaba justificada y era contraria a la autonomía local, suponiendo una intromisión de la Comunidad Autónoma en el procedimiento de constitución del ente asociativo⁴⁰. La publicación de los Estatutos de una asociación de Municipios, constituida en el ejercicio de la libertad de asociación de éstos, es una cuestión de publicidad frente a terceros, no pudiendo tener en ningún caso efectos constitutivos, siendo así que la personalidad jurídica debe entenderse adquirida con el pacto asociativo.

38 *Vid.* Rebollo Puig, M. (1997): 242.

39 *Cfr.* Nieto Garrido, E. (1997): 118. En contra, Castillo Blanco, F. (2001): 131; y Rebollo Puig, M. (1995): 179.

40 *Cfr.* López González, J.I. (1994): 539-540.

Por ello, como decimos, no se entiende que una ley como la LAULA, fuertemente insuflada por el principio de autonomía local, no sólo haya mantenido esta determinación para las Mancomunidades (art. 73.1), sino que, además, la haya extendido a los Consorcios locales (art. 80.4), disponiéndose con toda claridad que, “la publicación de los estatutos del consorcio en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía tendrá carácter constitutivo y determinará el nacimiento del mismo y el reconocimiento de su personalidad jurídica”.

Pasando a otra cuestión, debe apuntarse que ha desaparecido de la LAULA la referencia a la inscripción del Consorcio en el Registro de Entidades Locales de Andalucía, que sí estaba en el art. 36.2 de la LDMA, pese a que el Consorcio no se considerara en ésta una entidad local. No obstante, entendemos que éste debe seguir inscribiéndose igualmente en tal registro, ya que la LAULA no ha cambiado la norma prevista en el art. 24 de la Ley 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamientos y registro de las Entidades Locales de Andalucía, que contempla la inscripción del Consorcio tanto por su condición de entidad local (art. 24.1) como por Consorcio (art. 24.2).

Para finalizar, debemos indicar que lo que no ha hecho la LAULA es regular el procedimiento de modificación de los Estatutos, ni lo relativo a la adhesión de nuevos miembros al Consorcio, la separación de éstos, o la disolución del mismo. La Ley se limita a remitir en su art. 82 a lo dispuesto en la propia Ley para las Mancomunidades (arts. 74-77), “sin perjuicio de las particularidades derivadas de la naturaleza de los distintos entes consorciados”, particularidades que, en nuestra opinión, deberán contemplarse expresamente en el texto de los Estatutos.

VI. LAS LIMITACIONES A LA ORGANIZACIÓN CONSORCIAL

Como ya decíamos en las primeras páginas de este trabajo, los principios inspiradores de la regulación de las asociaciones de Municipios en la LAULA (potestad de autoorganización local, principio de autonomía local, derecho y libertad de asociación, y principio de diferenciación), tienen como principal consecuencia la flexibilidad de esta regulación. De esta manera, la Ley pretende limitarse a establecer las reglas en los momentos clave de constitución, modificación subjetiva u objetiva y extinción de estas entidades. Se busca con ello no condicionar en exceso la configuración final del ente de cooperación interadministrativa, que se deja en manos de los entes que decidan constituirlo, a través del diseño que elijan darle en sus Estatutos. Si eso es así en el caso de las Mancomunidades de Municipios, con mayor razón para los Consorcios locales, una de cuyas principales ventajas ha sido siempre la flexibilidad de su régimen jurídico, que casa mal con una regulación legal en extenso de éste.

En esta línea se sitúa el artículo 81 de la LAULA, rubricado “Órganos de gobierno de los Consorcios”, y que es el único precepto que la Ley dedica a la organización de éstos, que, como decimos, habrá de ser concretada por los Estatutos. En este artículo

se encuentran las únicas limitaciones que la LAULA marca a la organización del Consorcio, lo que aconseja detenerse brevemente en el análisis de las mismas.

Puede decirse, para empezar, que el primer inciso del art. 81.1 no añade nuevo, puesto que es similar a la formulación que ya se encontraba en el anterior art. 36.3 de la LDMA, leyéndose ahora que “los órganos de gobierno estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción estatutariamente establecida”. Aunque, a primera vista, pudiera parecer que la norma es la misma que la contenida en el art. 67 de la LAULA para las Mancomunidades, una lectura atenta nos pone enseguida sobre la pista de que la redacción del precepto dedicado al Consorcio local es más flexible. La LAULA no condiciona la forma en que habrán de ser designados los representantes de las entidades consorciadas, siendo ésta una cuestión que está completamente entregada a los Estatutos del Consorcio (art. 81.1), a diferencia del caso de las Mancomunidades, cuyos representantes habrán de ser designados, en todo caso, “de forma proporcional a los resultados electorales obtenidos en las últimas elecciones locales” (art. 67.2).

La novedad del art. 81.1 de la LAULA no se encuentra, pues, en su primer inciso, sino en el segundo, que prohíbe que ninguno de los representantes de las entidades consorciadas ostente la mayoría absoluta, regla ésta que es común a las Mancomunidades de Municipios (art. 67.1 LAULA), y que limita los porcentajes de participación de las entidades representadas en los órganos de gobierno del Consorcio. Posiblemente, con esta disposición lo que se ha querido es garantizar la relativa paridad en la que deben encontrarse los miembros del Consorcio, por razón de la función principal del mismo, que es la de servir de técnica de cooperación entre Administraciones Públicas⁴¹.

Finalmente, el art. 81.2 de la LAULA exige que en los Consorcios locales en los que también participe la Administración de la Junta de Andalucía, se garantice su representación en los órganos de gobierno, como es lógico. Esta representación deberá ser proporcional a su aportación económica, aunque “sin que pueda suponer la mayoría absoluta respecto al número de miembros total del órgano”, previsión ésta que es coherente tanto con el art. 81.1 como con el 78.3.

VII. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL CONSORCIO

La regulación legal del régimen económico-financiero del Consorcio local ha ganado en claridad, extensión y precisión en la LAULA, diferenciándose claramente de la ordenación de este tema en la LDMA, que apenas le dedicaba un precepto, el art.

⁴¹ Como ha indicado el Tribunal Supremo, en STS de 29 de marzo de 1989 (F.J. 2º), [RJ 1989/2428], “por encontrarnos ante una relación jurídico-administrativa de carácter bi o plurilateral, ninguna de las partes puede unilateralmente establecer normas de actuación que obliguen a la otra u otras”. En esta misma línea, *vid.* Nieto Garrido, E. (1996): 343.

29, previsto para las Mancomunidades de Municipios, pero aplicable también a los Consorcios locales por remisión del art. 36.4. A su vez el art. 36.1.e) hacía referencia al “régimen financiero, presupuestario y contable”, como parte del contenido mínimo de los Estatutos del Consorcio. Por lo demás, para determinar el régimen económico-financiero del Consorcio local era necesario completar la lectura de estos preceptos con una interpretación, en algunos puntos forzada, de los artículos 150 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRHL). Era éste uno de tantos temas en los que la ausencia de definición del Consorcio local como entidad local acusaba importantes problemas de interpretación⁴².

Ahora, la LAULA le dedica su Capítulo III, ubicado en el Título V, y rubricado “Régimen económico de las entidades locales de cooperación” (arts. 86-88), definiendo un régimen jurídico bastante más prolífico y extenso que el de la legislación anterior, posiblemente como respuesta a problemas prácticos derivados de la ausencia de referencias legales claras y expresas sobre este tema. Esta nueva ordenación legal se caracteriza por ser común a todas las entidades locales de cooperación previstas en esta Ley, Mancomunidades, Consorcios, y cualesquiera otras que decidieran crearse en el ejercicio de la habilitación del art. 62.2.c).

El artículo 86.1 de la LAULA enumera los recursos de las entidades locales de cooperación, acomodándose en su redacción a los que aparecen en la lista del art. 2.1 del TRHL como recursos de las entidades locales, con la salvedad de los que son exclusivos de Municipios y Provincias. En primer lugar, pueden formar parte de la Hacienda del Consorcio, por razón de los servicios y actividades atribuidos al mismo, ingresos de naturaleza tributaria tales como tasas y contribuciones especiales, e ingresos no tributarios, como los precios públicos, todo ello de conformidad con lo previsto en el TRHL (letra b). En segundo lugar, debe hacerse referencia a las subvenciones, el producto de multas y sanciones, y cualesquiera otros ingresos de Derecho Público o prestaciones que correspondan según la legislación aplicable (letras c, e y h). En tercer lugar, hay que considerar las aportaciones de los Municipios integrantes del Consorcio, y las transferencias, en su caso, de otras Administraciones Públicas (letras f y g). Y, en cuarto lugar, el producto de las operaciones de crédito, los recursos procedentes de su patrimonio, y demás recursos de Derecho Privado (letras a y d).

En el art. 86.2 LAULA se remite a los Estatutos del Consorcio para la concreción de cuáles de estos recursos serán los que formen parte de la Hacienda del ente a constituir, sin perder de vista el marco legal que supone el TRHL, en cuanto se trata de los recursos de una entidad local⁴³. En todos los demás aspectos relativos al régimen de financiación, presupuestario, de intervención y de contabilidad no previstos en la LAULA, les son de aplicación, por remisión directa del art. 86.4 de ésta, las normas generales del TRHL, como entidad local que es.

42 Vid. Castillo Blanco, F. (1991): 414.

43 En esta misma línea, vid. Nieto Garrido, E. (1997): 184-185.

Finalmente, la Ley dedica una especial atención al régimen de las aportaciones, estableciéndose una regulación, desde luego, mucho más detallada que la que se contenía en la LDMA, posiblemente por ser ésta una de las cuestiones más problemáticas en la práctica. Entre las determinaciones del art. 87 de la LAULA, deben destacarse las siguientes: regulación de criterios en orden a determinar el establecimiento de las aportaciones (art. 87.1); obligación de determinarlas anualmente y reserva de la competencia al máximo órgano colegiado de gobierno del Consorcio (art. 87.2); obligación de consignar en los presupuestos de la entidades locales integrantes del Consorcio las cantidades precisas para atender a las aportaciones (art. 87.3); posibilidad de solicitar a la Administración de la Junta de Andalucía, en caso de impago, la deducción del importe de las entregas mensuales que le corresponda hacer a favor del miembro incumplidor, a fin de efectuar el ingreso de dichas cantidades en la Hacienda del Consorcio (art. 87.5); y, finalmente, legitimación tanto del Consorcio como de cualquiera de sus miembros, para impugnar los presupuestos de aquellos que no cumplan con la obligación de consignar en éstos las cantidades necesarias para atender a las aportaciones (art. 87.6).

BIBLIOGRAFÍA

- Albi Cholvi, F. (1960), *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*. Aguilar: Madrid.
- Alonso Más, M.J. (2005), “Comentario al artículo 3 LBRL”, en Domingo Zaballos, M.J., coord., *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local)*, 2^a ed. Thomson-Civitas: Madrid.
- Barrero Rodríguez, C. (2002), “Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 45.
- Carballeira Ribera, M.T. (1993), “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 257.
- Carro Fernández-Valmayor, J.L. (1998), “El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de Administración Pública*, 147.
- Castillo Blanco, F. (1991), “Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de Régimen local”, *Revista de Administración Pública*, 124.
- Castillo Blanco, F. (2001), “Los Consorcios Administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 42.
- Font i Llovet, T. (1999), “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, en Font i Llovet, T., dir., *Anuario del Gobierno Local 1998*. Diputación de Barcelona, Marcial Pons, IDP: Madrid.
- Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L.I. (2006), *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*. CEPC: Madrid.
- Galán Galán, A. (2008), “La organización intermunicipal en los Estatutos de Autonomía. Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales”, en Zafra Víctor, M., coord.,

- Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales.*
IAAP: Sevilla.
- López González, J.I. (1994), “El régimen de las Mancomunidades de Municipios en Andalucía”, en Pérez Moreno, A., coord., *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo. Tomo I.* Instituto García Oviedo, Civitas: Madrid.
- Martín Mateo, R. (1987), *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas.* Trivium: Madrid.
- Martín Mateo, R. (1992), “Los consorcios locales. Una institución en auge”, *Revista de Administración Pública*, 129.
- Martínez López-Muñiz, J.L. (1974), *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica).* Instituto de Estudios de Administración Local: Madrid.
- Martínez-Alonso Camps, J.L. e Ysa Figueras, T. (2003), *Las personificaciones instrumentales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas.* INAP, Escola d'Administració Pública de Catalunya: Madrid, Barcelona.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2005), *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España:* Madrid.
- Morillo-Velarde Pérez, J.I. (2005a), “Áreas Metropolitanas”, en Muñoz Machado, S., dir., *Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo I. A-G.* Iustel: Madrid.
- Morillo-Velarde Pérez, J.I. (2005b), “Consorcios locales”, en Muñoz Machado, S., dir., *Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo I. A-G.* Iustel: Madrid.
- Nieto Garrido, E. (1996), “El consorcio como instrumento de cooperación administrativa”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 270.
- Nieto Garrido, E. (1997), *El Consorcio administrativo.* Cedecs: Barcelona.
- Nieto Garrido, E. (2001), “La naturaleza jurídica del consorcio administrativo a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, 285.
- Pallarés Moreno, M. (2002), “Naturaleza jurídica y analogías y diferencias entre las mancomunidades de municipios y los consorcios locales, a propósito del Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, de 15 de febrero de 2001”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 47.
- Rebollo Puig, M. (1995), “Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)”, en AA. VV., *Jornadas de Estudios sobre Consorcios Locales.* CEMCI: Granada.
- Rebollo Puig, M. (1997), “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, en Font i Llovet, T., dir., *Anuario del Gobierno Local 1997.* Diputación de Barcelona, Marcial Pons, IDP: Madrid.
- Rivero Ysern, J.L. (1995), “Los consorcios locales. Evolución histórica”, en AA. VV., *Jornadas de Estudios sobre Consorcios Locales.* CEMCI: Granada.
- Rivero Ysern, J.L. (2008), “El régimen local en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía. Reglas sustantivas y distribución de competencias”, en Muñoz Machado, S. y Rebollo Puig, M., dir., *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía.* Thomson-Civitas: Cizur Menor.
- Sánchez Blanco, A. (2006), *Organización intermunicipal.* Iustel: Madrid.

- Sánchez Sáez, A.J. (2005), *Descentralización y subsidiariedad: hacia una nueva configuración del Estado*. IAAP: Sevilla.
- Sánchez Sáez, A.J. (2008), *Autonomía local y descentralización*. Tirant Lo Blanch, Fundación Democracia y Gobierno Local: Valencia.
- Santamaría Pastor, J.A. (2009), *Principios de Derecho Administrativo General. Tomo I*, 2^a ed. Iustel: Madrid.
- Sosa Wagner, F. (2008), *La gestión de los servicios públicos locales*, 7^a ed. Thomson-Civitas: Madrid.
- Toscano Gil, F. (2006), *Autonomía y potestad normativa local*. Comares: Granada.
- Toscano Gil, F. (2010), *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*. Iustel: Madrid.
- Toscano Gil, F. (2011), *Los Consorcios metropolitanos*. IAAP, Fundación Democracia y Gobierno Local: Madrid.
- Zafra Víctor, M. (2008), “Autonomía local: un pilar en la organización del Estado de las Autonomías”, en Zafra Víctor, M., coord., *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*. IAAP: Sevilla.
- Zafra Víctor, M. (2009), “Garantía estatutaria de la autonomía local”, en Font i Llovet, T. y Galán Galán, A., dir., *Anuario del Gobierno Local 2008. Gobierno local y desarrollo estatutario*. Fundación Democracia y Gobierno Local, IDP: Barcelona, Madrid.