

---

# La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica\*

Francisco Toscano Gil

Profesor ayudante doctor de Derecho Administrativo  
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

1. Introducción
2. La naturaleza jurídica del consorcio local
3. El debate acerca de la concepción del consorcio local como entidad local
4. La configuración del consorcio local como entidad local por el legislador autonómico

## Resumen

Este trabajo analiza la figura del consorcio local en el ordenamiento jurídico español, que no lo define necesariamente como una entidad local. La ausencia de tipificación del consorcio local como entidad local en la Ley 7/85 ha situado a esta figura en un plano de indefinición legal, que, aunque ha tenido sus ventajas, también ha generado problemas. En este estudio se establecen criterios para determinar la naturaleza jurídica del consorcio local, y se defiende la posibilidad de que el legislador autonómico defina a este como entidad local, tal y como ya se ha hecho en Galicia, Baleares, y, más recientemente, Andalucía.

Palabras clave: *consorcio local; entidad local; legislación autonómica; Comunidad Autónoma.*

## Abstract

*This paper analyzes the figure of the local consortium in the Spanish legal system, not necessarily defined as a local entity. The lack of definition of the local consortium as a local entity in the Law 7/85 has placed this figure at a level of legal uncertainty, which, although it has had its own advantages, has also created many problems. In this study, we try to provide criteria to determine the legal nature of the local consortium, and defends the possibility that the regional law maker defines the local consortium as a local entity, as it has been done in Galicia, the Balearic Islands and, more recently, Andalusia.*

Keywords: local consortium; local authority; regional legislation; Regional Government.

## 1. Introducción

En el año 1985, con la aprobación de la Ley reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL), se

estableció la tipificación legal de las entidades locales en el ordenamiento jurídico español postconstitucional.<sup>1</sup> Entre los diversos tipos de entidades locales contemplados por esta Ley en su artículo 3 no se incluyó

---

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

1. Esta tipificación de entidades locales viene a sustituir a la que se hacía en el texto refundido de la Ley de régimen local de 1955 (artículos 1 y 10).

al consorcio local, institución que respondía a una realidad preconstitucional a la que la nueva Ley no da la espalda, puesto que la regula en sus artículos 57 y 87, aunque sin definirla como un ente local.

Desde entonces no han faltado las ocasiones en las que la doctrina especializada ha discutido sobre la naturaleza jurídica de esta figura en el marco legal vigente, enfrentándose las posturas acerca de si el consorcio local podía seguir considerándose como una entidad local en el Derecho español. También los tribunales españoles han tenido ocasión de pronunciarse al respecto, lo que ha permitido a nuestro Tribunal Supremo sentar algunos criterios. Finalmente, han sido los legisladores autonómicos competentes en materia de régimen local los que han terminado por reconocer la posibilidad de definir al consorcio local como ente local, cosa que han hecho las asambleas legislativas gallega, balear, y, más recientemente, andaluza.

En este trabajo se pretende dar cuenta de esta evolución. Para ello, hemos de partir del origen de esta institución en el ordenamiento español de mediados del siglo pasado, y analizar su regulación postconstitucional en la LBRL, apuntando las razones que han justificado las dudas sobre su naturaleza jurídica, así como la polémica resultante. En este punto, habremos de exponer las principales contribuciones doctrinales y jurisprudenciales a la resolución de esta polémica. Es importante señalar la existencia de problemas, aunque también ventajas, derivados de su indefinición legal. Terminaremos con el análisis de los textos legales que han optado por configurar de manera meridiana al consorcio local como una entidad local en algunos ordenamientos autonómicos, culminando en cierta medida el proceso de definición de esta figura en el Derecho español.

## 2. La naturaleza jurídica del consorcio local

La aparición del consorcio local en nuestro Derecho, en la formulación más parecida a la que hoy se encuentra en vigor, se produce con el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de servicios de las corporaciones locales (en adelante, RSCL), artículos 37 a 40, todavía vigentes.<sup>2</sup> Es cierto que con anterioridad a esta fecha pueden encontrarse ya algunas referencias normativas al consorcio,<sup>3</sup> pero también es verdad que la figura no se regularía con carácter general hasta el RSCL.<sup>4</sup> Como ha apuntado la profesora Nieto Garrido, el consorcio como figura unitaria, con caracteres que permitieran distinguirlo del resto de formas asociativas, era desconocido en nuestro país hasta entonces.<sup>5</sup>

De esta primera regulación nos interesa destacar el artículo 37.2 del RSCL, en cuanto define al consorcio como una figura asociativa, al afirmar su "carácter voluntario", y atribuirle "personalidad para el cumplimiento de sus fines". Puede notarse que el consorcio local nace como una entidad, esto es, un sujeto de Derecho, centro de imputación de relaciones jurídicas, desde el momento en que nuestro ordenamiento decide dotarle de personalidad jurídica.<sup>6</sup>

Por otro lado, el consorcio, como ente asociativo,<sup>7</sup> es fruto de un pacto entre "entidades públicas de diferente orden",<sup>8</sup> entre las que se encuentran en todo caso "las corporaciones locales", lo que resulta de la dicción del artículo 37.1 RSCL. El consorcio local es una asociación de municipios, integrada no solo por municipios, como la mancomunidad, sino también por entidades públicas de otra naturaleza.<sup>9</sup> Ya desde esta primera formulación puede sostenerse que la persona-

2. Para MARTÍN MATEO el régimen jurídico del consorcio local apenas ha variado en lo sustancial desde que se aprobara la regulación del RSCL. Cfr. MARTÍN MATEO, R., "Los consorcios locales. Una institución en auge", *Revista de Administración Pública*, núm. 129, 1992, p. 8. En la misma línea de opinión, puede verse NIETO GARRIDO, E., "El consorcio como instrumento de cooperación administrativa", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 270, 1996, p. 328.

3. En el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales de 17 de mayo de 1952 (artículos 172-20 y 248), y en el Reglamento de funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952.

4. Con anterioridad a la aprobación del RSCL en 1955, solo cabe referir posibles antecedentes de la institución consorcial, que han sido analizados, entre otros, en LÓPEZ PELLICER, J. A., *El consorcio urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1984, p. 63-66; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J. L., *Los consorcios en el Derecho español (análisis de su naturaleza jurídica)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974, p. 513-545.

5. Cfr. NIETO GARRIDO, E., *El consorcio administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1997, p. 32.

6. En este sentido, vid. ALBI CHOLVI, F., *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Aguilar, Madrid, 1960, p. 497; NIETO GARRIDO, E., *El consorcio administrativo*, op. cit., p. 41-42.

7. Vid. MARTÍN MATEO, R., "El consorcio como institución jurídica", *Revista de Administración Pública*, núm. 61, 1970, p. 41.

8. La esencialidad de esta nota característica ha sido subrayada en MARTÍN MATEO, R., *Los consorcios locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970, p. 41.

9. Al respecto, véase BARRERO RODRÍGUEZ, C., "Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 45, 2002.

lidad del consorcio es de naturaleza jurídico-pública, es una Administración Pública puesto que su constitución resulta de la asociación de entidades públicas. Como ha sostenido el profesor García de Enterría, “al adoptar la condición de miembros del ente verdaderas Administraciones Públicas, el ente como tal asume indudablemente ese carácter en su plenitud”.<sup>10</sup>

La lectura del artículo 37.1 RSCL debe completarse con la norma donde se dispone que el consorcio se constituye “para instalar o gestionar servicios de interés local”. De esta forma, si a su naturaleza de entidad asociativa de entidades públicas de diferente orden añadimos esta finalidad de carácter indudablemente público, tenemos la configuración del consorcio local como fórmula organizativa de cooperación interadministrativa. Es cierto que esta no es la concepción predominante en el RSCL, más atento a organizar la gestión del servicio público, siendo en el año 1955 el modelo de relaciones interadministrativas muy diferente al que habría de determinar la Constitución de 1978. No obstante, como antecedente de lo que habría de venir, tampoco debe desdeñarse.

Con todo, no es esto lo que más nos interesa destacar ahora del artículo 37.1 RSCL, puesto que nos parece más importante, por el discurso que estamos siguiendo, subrayar la sujeción del consorcio a fines de interés local, en la medida en que nos permite apuntar que esta primera construcción normativa del consorcio en nuestro Derecho se encuentra estrechamente ligada al ordenamiento jurídico local.<sup>11</sup>

De esta forma puede ya decirse que el consorcio nace en nuestro Derecho como una entidad local, entendiéndose por tal aquella entidad que se sitúa en la esfera propia del ordenamiento jurídico local. Con este carácter se va a mantener el consorcio en sus regulaciones posteriores,<sup>12</sup> incluyendo también a la LBRL de 1985, que, en sus artículos 57 y 87, contiene la normativa que, con carácter básico y rango de ley, aprueba el

Estado para esta figura con posterioridad a la Constitución Española de 1978.

El problema es que la LBRL de 1985 no define expresamente al consorcio local como una entidad local, excluyéndolo incluso de la tipificación de entidades locales que realiza en su artículo 3. Esto ha llevado a un sector de nuestra doctrina a considerar que el consorcio local no es un ente local en la LBRL. Más adelante daremos cuenta de este debate doctrinal, puesto que ahora lo que nos interesa es destacar que, en cualquier caso, de lo que no cabe dudar es de la naturaleza jurídica local del consorcio local en la LBRL. No se entendería de otra forma su regulación por esta Ley.

Por lo demás, debe decirse que el consorcio local mantiene en la LBRL las características propias de esta figura en el RSCL, con alguna novedad que, por su relevancia, hemos de apuntar acto seguido.

En primer lugar, la heterogeneidad en la composición del consorcio no va referida ya solo a la posibilidad de integrar este por Administraciones Públicas de diverso orden, puesto que el artículo 87.1 de esta Ley permite que también formen parte del mismo “entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas”.

En segundo lugar, la configuración del consorcio como técnica de cooperación interadministrativa cobra todo su sentido bajo el nuevo orden constitucional, como puede entenderse al ver que el primero de los preceptos que regulan esta figura en la LBRL, el 57, forma parte de un capítulo dedicado a las relaciones interadministrativas.<sup>13</sup> Pero en esta nueva regulación los fines de esta cooperación aparecen formulados en términos más amplios, o abiertos, si se quiere, abandonándose la concepción estrictamente servicial del RSCL. La cooperación a la que sirve el consorcio local puede articularse para atender tanto a “servicios loca-

10. Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, 14.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2008, p. 404.

11. Vid. MARTÍN MATEO, R., “El consorcio como institución jurídica”, *op. cit.*, p. 4.

12. Con posterioridad al RSCL y antes de la actual LBRL, deben destacarse las siguientes normas: Decreto ley 13/1970, de 12 de noviembre, sobre beneficios fiscales de los consorcios de los que formen parte las corporaciones locales; Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de bases del Estatuto de régimen local (Base núm. 39, párrafo cuatro); Real decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, por el que se ponen en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, de bases del Estatuto de régimen local, relativas a ingresos de las corporaciones locales, y se dictan normas provisionales para su aplicación (artículo 129); Real decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de bases del Estatuto de régimen local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos (artículo 107).

13. Vid. RIVERO YSERN, J. L., “La cooperación interadministrativa local”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 46, 2002, p. 60 y ss.

les” como a “asuntos de interés común” (artículo 57 LBRL), así como para “finés de interés común” o de “interés público” (artículo 87.1 LBRL).

La naturaleza jurídica local del consorcio en Derecho español deja de ser una característica propia de este en el año 1992, con la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LRJPAC), que, manteniendo en lo esencial el carácter del consorcio como técnica de cooperación organizativa entre Administraciones Públicas para la gestión de un asunto público del interés común de estas, lo deslocaliza, expresión esta con la que la doctrina ha venido a referirse a la operación consistente en sacar al consorcio del mundo local. De esta forma, a partir de ese momento, puede decirse que se pone término a la consideración del consorcio única y exclusivamente como consorcio local, convirtiéndolo en un recurso utilizable en otros ordenamientos, como el autonómico y el estatal.<sup>14</sup>

El artículo 6.5 de la LRJPAC, en el contexto de la regulación de los convenios entre la Administración estatal y la Administración autonómica, dispone que “cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, esta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica”. Como lo que se regula en este precepto son los convenios interadministrativos entre Estado y comunidades autónomas, sin la intervención, en principio, de las entidades locales, debe concluirse que estos consorcios a los que se refiere el artículo 6.5 de la LRJPAC no son los consorcios locales. Son otra cosa distinta, en cuanto vienen a situarse fuera de la órbita jurídica local, tanto por lo que hace a los sujetos que los integran como por su régimen jurídico.

De esta manera, podemos concebir al consorcio administrativo como una institución no necesariamen-

te coincidente con la del consorcio local. Su régimen jurídico básico vendría establecido en el artículo 6.5 de la LRJPAC, que debe completarse, en su caso, con las normas autonómicas de desarrollo. Al consorcio local, como consorcio administrativo, solo se le aplicaría esta norma de la LRJPAC con carácter supletorio, debiendo estarse a la LBRL como norma básica por la que el consorcio local debe regirse, habida cuenta de su naturaleza jurídica local, siéndole también de aplicación el resto del ordenamiento jurídico local.

Esta interpretación que aquí hacemos es la que resulta del artículo 9 de la LRJPAC, según el cual, “las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las entidades que integran la Administración local, se regirán por la legislación básica en materia de régimen local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título”.

De este precepto parece desprenderse que el consorcio administrativo, como fórmula organizativa de articulación de las relaciones de cooperación entre Administraciones Públicas, aparece sometido a un Derecho distinto, el ordenamiento jurídico local, cuando de él forma parte una Administración local. No obstante, esto no es del todo así, no lo es desde luego en todo caso, razón por la que debemos hacer, a continuación, alguna matización.

Entendemos que no siempre que concurra en el consorcio una Administración local podrá considerarse a este como consorcio local. La mera integración en un consorcio de una entidad local no determina necesariamente el carácter local del mismo,<sup>15</sup> siendo preciso para ello tomar también como indicador la valoración de otros factores. En nuestra opinión, el factor fundamental para considerar a un consorcio como local radica en que el interés común de las Administraciones Públicas implicadas en el mismo, y en función del cual este se constituye, sea predomi-

14. En esta línea, *vid.* JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, A., “De las Administraciones Públicas y sus relaciones (Título I)”, en AA. VV., *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Carperi, Madrid, 1993, p. 74 y 75, así como FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J., “La evolución normativa de los consorcios: del consorcio local a los consorcios autonómicos”, *Comunicación presentada a la Ponencia: “Del Antiguo Régimen a la Administración Contemporánea”, de Juan Alfonso Santamaría Pastor, en el V Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, San Fernando, 5 y 6 de febrero de 2010*. No obstante, como se ha ocupado de señalar NIETO GARRIDO, la deslocalización del consorcio se produce años antes, aunque a nivel autonómico, en el artículo 55 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento, régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña. *Cfr.* NIETO GARRIDO, E., *El consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 62.

15. En esta misma línea puede verse REBOLLO PUIG, M., “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, Instituto de Derecho Público, Madrid, 1997, p. 208.

nantemente un interés de carácter local.<sup>16</sup> Esto es, pudiendo concurrir al consorcio intereses de diverso tipo, los intereses locales habrán de tener mayor fuerza y presencia que los intereses de otro tipo. Esto último no es siempre fácil de determinar, habida cuenta de la dificultad de definir círculos cerrados y excluyentes en nuestro sistema constitucional de distribución de competencias, cuando la realidad nos demuestra justamente lo contrario, que todo está entremezclado.

En cualquier caso, si el consorcio no se hubiera constituido para la gestión de intereses públicos locales, aun con la presencia de la Administración local en el mismo, al no ser este un consorcio local, habríamos de calificarlo entonces de consorcio administrativo, sin más. O, si se quiere, más específicamente, consorcio autonómico, en el caso de que en este hubiera una clara *vis* atractiva de la legislación de desarrollo de la correspondiente Administración autonómica.<sup>17</sup> Más adelante analizaremos los criterios establecidos por el legislador autonómico para distinguir en qué casos estamos ante un consorcio autonómico y cuándo ante un consorcio local.

### 3. El debate acerca de la concepción del consorcio local como entidad local

Como hemos apuntado más arriba, la existencia de un debate acerca de la naturaleza jurídica del consorcio

local obedece principalmente a la exclusión deliberada de esta entidad del listado de entidades locales contenido en el artículo 3 de la LBRL de 1985. Además, también han coadyuvado al mismo otras razones derivadas de la nueva regulación del consorcio en esta Ley, a las que más adelante nos referiremos.

Como es por todos sabido, el artículo 3 de la LBRL enumera los entes que forman parte de la llamada planta local, reconociendo la existencia de diversos tipos de entidades locales, y diferenciando entre dos grandes categorías, los entes locales territoriales necesarios y los entes locales no necesarios.<sup>18</sup>

En la primera categoría, la de los entes locales territoriales necesarios, se encuentran el municipio, la provincia y la isla. Estas tres entidades se califican de necesarias porque su existencia está garantizada constitucionalmente, en virtud de su reconocimiento expreso en nuestro texto constitucional (artículos 137, 140 y 141). Se consideran territoriales porque así se deriva de su regulación en el Título VIII de la Constitución, que trata “De la organización territorial del Estado”, de la cual forman parte, así como del artículo 3.1 de la LBRL, que los denomina “entidades locales territoriales”. Independientemente de que se pueda discutir el sentido hoy día de la diferenciación entre entidades territoriales y no territoriales,<sup>19</sup> lo cierto es que la calificación de un ente como territorial todavía trae aparejadas importantes consecuencias jurídicas en nuestro Derecho.<sup>20</sup>

En la segunda categoría, recogida en el artículo 3.2 de la LBRL, están los llamados entes locales no necesarios: las entidades de ámbito territorial inferior al muni-

16. En esta línea, *vid.* CASTILLO BLANCO, F., “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001, p. 119-121; MARTÍN MATEO, R., *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Trivium, Madrid, 1987, p. 116.

17. Sobre el consorcio autonómico resultan de interés las consideraciones que se hacen en FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J., “La evolución normativa de los consorcios: del consorcio local a los consorcios autonómicos”, *op. cit.*

18. Aplicamos esta terminología, según nuestro criterio, para distinguir entre los entes del artículo 3.1 y los del artículo 3.2 LBRL. La doctrina ha empleado a veces otros términos. Especialmente acertada nos parece la distinción de SANTAMARÍA PASTOR entre “entes necesarios y potestativos”, esto es, por un lado, “entidades de régimen común o de carácter imperativo”, y, por otro, entidades “de régimen especial o de existencia meramente potestativa”. *Cfr.* SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General. Tomo I*, 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2009, p. 527 y 528.

19. Al respecto, véase el clásico trabajo de NIETO GARCÍA, A., “Entes territoriales y no territoriales”, *Revista de Administración Pública*, núm. 64, 1971.

20. No obstante, no es menos cierto que la calificación de un ente público como territorial no deja de ser convencional, y de configuración legal, siendo, por tanto, una cuestión de grados, cuyo contenido jurídico es tremendamente variable. El único límite cierto lo marca la Constitución Española, en cuanto establece como entes en todo caso de naturaleza territorial al Estado, la Comunidad Autónoma, el municipio, la provincia, y la isla. A su vez, como la experiencia ha demostrado, el problema de la indefinición de la autonomía local en nuestro texto constitucional, ha tenido como consecuencia que, aun considerándose al municipio y la provincia como entes de naturaleza territorial, sus posibilidades como entidad territorial se encuentren tan limitadas por el legislador que, en la práctica, su configuración como ente territorial no tiene nada que ver con la del Estado o la Comunidad Autónoma. Sobre el principio de autonomía local, puede verse, entre otros, TOSCANO GIL, F., *Autonomía y potestad normativa local*, Comares, Granada, 2006, p. 9-71.

cipal, las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. Optamos conscientemente por no denominarlos entidades locales no territoriales, en contraposición a las entidades locales territoriales del 3.1 LBRL, porque algunos de ellos, como las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, se han configurado claramente como entidades territoriales; además de que, por lo que hace al resto, tampoco puede afirmarse con rotundidad su no territorialidad en todo caso, puesto que algunos de estos entes pueden adquirir naturaleza de Administración territorial, si así lo decide el legislador.<sup>21</sup> Por ello, lo más exacto es limitarnos a llamarlos entes locales no necesarios, atendiendo a que su existencia no está garantizada por la Constitución.<sup>22</sup>

Como puede observarse, aunque el consorcio local es objeto de regulación por la LBRL (artículos 57 y 87), no aparece por ninguna parte en el listado de entidades locales. Como ha apuntado el profesor 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 artículo 3.2 LBRL como una más de las entidades locales no necesarias allí reguladas, finalmente se optó por no hacerlo así.<sup>23</sup>

Otras razones adicionales, nos indica este autor, se han hecho valer también por aquellos que se posicionan en contra de la consideración del consorcio local como una entidad local: la regulación de este en el capítulo de la LBRL dedicado a “Actividades y Servicios”, el laconismo de dicha regulación, y la posibilidad de que formen parte del mismo entidades privadas sin ánimo de lucro.<sup>24</sup>

Con todo, aun siendo consciente de la voluntad del legislador, así como de todas las razones que suelen esgrimirse en contra, Martín Mateo ha defendido en todo momento que con la LBRL el consorcio local sigue siendo una entidad local,<sup>25</sup> que “apenas se diferencia

21. Un ejemplo reciente nos lo ofrece la recuperada entidad metropolitana de Barcelona, a la que el artículo 1.2 de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, define expresamente como “ente local supramunicipal de carácter territorial”.

22. La ausencia de garantía constitucional no debe confundirse con la ausencia de basamento constitucional, puesto que algunos de estos entes pueden encontrar su fundamento en el texto constitucional, al permitir los artículos 141.3 y 152.3 la creación de agrupaciones de municipios como parte de la organización territorial de nuestro Estado, lo que es válido tanto para la comarca como para el área metropolitana. De todas formas, como ha señalado ENTRENA CUESTA, tal fundamento constitucional no es necesario para que el legislador pueda crear entidades locales. “Su inexistencia en los precedentes textos constitucionales no ha sido obstáculo, dogmáticamente o desde el punto de vista práctico, para que se utilizasen fórmulas organizativas análogas a las señaladas”. Cfr. ENTRENA CUESTA, R., “Comentario al artículo 141 CE”, en GARRIDO FALLA, F. et al., *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001, p. 2448. En nuestra opinión, la creación de entidades locales de cualquier tipo encuentra su principal fundamento en la potestad de autoorganización estatal, autonómica o local, reconocida por la Constitución Española, en cuanto forma parte del núcleo duro de la autonomía de estas entidades.

23. Para confrontar las citas a MARTÍN MATEO que haremos en estas páginas, véase MARTÍN MATEO, R., *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, op. cit., p. 112 y 116-120. También resulta de especial interés el análisis de los antecedentes parlamentarios que se hace en NIETO GARRIDO, E., *El consorcio administrativo*, op. cit., p. 56-60.

24. En esta línea, CASTILLO BLANCO ha sostenido que su exclusión del catálogo de entidades locales es determinante, debiendo considerarse una “entidad pública de carácter o naturaleza singular”, en CASTILLO BLANCO, F., “Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local”, *Revista de Administración Pública*, núm. 124, 1991, p. 405 y 416. También PALLARÉS MORENO, para quien los consorcios locales “son entidades de naturaleza singular”. Cfr. PALLARÉS MORENO, M., “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*, núm. 47, 2002, p. 79 y 85. REBOLLO PUIG sostiene que “ni la calificación de entidad local es esencial a la categoría de los consorcios en los que intervenga una Administración local ni se desprende del Derecho vigente”. Cfr. REBOLLO PUIG, M., “Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)”, en AA. VV., *Jornadas de Estudios sobre Consorcios Locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995, p. 161.

25. El consorcio local era una entidad local bajo el régimen jurídico anterior, conclusión a la que se llega analizando los artículos 37 a 40 del RSCL, pero también las siguientes normas: el Decreto ley 13/1970, de 12 de noviembre, sobre beneficios fiscales de los consorcios de los que formen parte las corporaciones locales; el párrafo cuatro de la Base núm. 39 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de bases del Estatuto de régimen local, en el que expresamente se dice que los consorcios gozarán “de la consideración de entidades locales”; el artículo 129 del Real decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, por el que se ponen en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, de bases del Estatuto de régimen local, relativas a ingresos de las corporaciones locales, y se dictan normas provisionales para su aplicación; y el artículo 107 del Real decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de bases del Estatuto de régimen local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos, en cuyo apartado 2, en atención a la base señalada, se dice que los consorcios gozarán “de la consideración de entidades locales”.

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, gestores de actividades de interés local".

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. Solo en el supuesto de que el control, por determinaciones estatutarias o legales, cayera fuera del ámbito local, cabría concluir su no calificación como entidad local.<sup>26</sup>

En definitiva, para Martín Mateo la calificación del consorcio local como ente local deriva precisamente de la sujeción de este al ordenamiento jurídico local. Su naturaleza jurídica local, en los términos expuestos, supone que el consorcio local no puede sino ser un ente local.

Por su parte, la profesora Nieto Garrido, bajo el presupuesto de que el consorcio administrativo no es siempre una entidad local, realiza, en su análisis de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999 [RJ 1999/4692], las aportaciones que exponemos a continuación. El Tribunal Supremo, en esta Sentencia (Fundamento Jurídico 3.º), apunta 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".<sup>27</sup>

Para esta autora, conforme a esta jurisprudencia, responder a la pregunta de si un consorcio es o no una entidad local, exige analizar sus estatutos, 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 este "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".<sup>28</sup>

El criterio de la participación o del control mayoritario de los órganos de dirección, que es el utilizado por esta autora, puede encontrarse positivizado en diversas normas, tanto estatales como autonómicas. Se utiliza, principalmente, a los efectos de determinar la integración del consorcio en el sector público estatal o autonómico de que se trate, y tiene como consecuencia la aplicación o no al consorcio de un determinado régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero. Así ocurre en disposiciones estatales, como el artículo 2.1.h) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria. Pero también en leyes autonómicas, como el Decreto legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (artículo 5.1), o la Ley

26. Cfr. MARTÍN MATEO, R., "Los consorcios locales. Una institución en auge", *op. cit.*, p. 10 y 13.

27. Esta doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999 (Fundamento Jurídico 3.º), [RJ 1999/4692], ha sido confirmada con posterioridad por Sentencia del mismo Tribunal de 28 de noviembre de 2007 (Fundamento Jurídico 6.º), [RJ 2008/280].

28. Cfr. NIETO GARRIDO, E., "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*, 2001, p. 252-254. En contra, MAS RIGO sostiene que la solución a si el consorcio es ente local "vendrá determinada por el hecho de que la actividad o servicio público objeto del consorcio se halle incluido o no dentro del ámbito de competencias propias de las entidades locales". Cfr. MAS RIGO, J. M., "Los consorcios locales. Una ojeada a la doctrina y a la jurisprudencia", *Revista de Estudios Locales*, núm. 68, 2003. Para SOSA WAGNER deben combinarse ambos tipos de criterios, para que el consorcio local participado por Administraciones Públicas no locales sea un ente local, es necesario, tanto que la presencia de estas otras Administraciones "en los órganos de gestión del mismo no resulte determinante" como que "el servicio o los servicios gestionados por el consorcio se incluyan claramente dentro del ámbito de las competencias locales". Cfr. SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, 7.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2008, p. 372.

9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (artículo 12.3), donde las consecuencias jurídicas de la concurrencia de estos criterios es aún mayor, puesto que puede suponer la sujeción o no de la organización y actividad del consorcio a todo el ordenamiento autonómico, no solo a un determinado régimen económico-financiero, de control y contabilidad regulado por la legislación autonómica.

#### 4. La configuración del consorcio local como entidad local por el legislador autonómico

En nuestra opinión, aun estando de acuerdo con las aportaciones de los autores citados, así como con la doctrina del Tribunal Supremo en esta materia, creemos que la cuestión no queda clarificada del todo si nos limitamos a entenderla en estos términos. Pensamos que la ausencia de una definición del consorcio local por el legislador como entidad local, deja sobre la mesa algunos problemas, derivados precisamente de esta indefinición, que nos sitúa ante un panorama indeseable por la inseguridad y confusión que genera.<sup>29</sup>

No es menos cierto que una de las principales ventajas del consorcio como fórmula organizativa es precisamente su indefinición, entendida esta como flexibilidad de su régimen jurídico, por razón de su escasa predeterminación legal.<sup>30</sup> Pero también es verdad que esta indefinición no puede llegar hasta el punto de no tener claro en qué esfera del ordenamiento jurídico se sitúa el consorcio, siendo esto último lo que se pretende cuando se propugna la existencia de criterios que permitan definirlo como un ente local, autonómico, o estatal, según el caso. En la práctica esto genera problemas, por razón de ausencia de criterios claros acerca de cuál es el ordenamiento jurídico que ejerce su *vis* atractiva sobre el consorcio, una vez constituido este. Se trata, pues, de un problema de aplicación del Derecho, de qué Derecho aplicar. En este

punto, es al legislador al que le corresponde sentar criterios, y decir cuándo un consorcio puede considerarse consorcio local, y, por tanto, entidad local.

Piénsese que la autonomía de las entidades que decidan constituir un consorcio les permitirá, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, optar por la creación del mismo, así como darle un determinado régimen jurídico a través de sus estatutos. La construcción final del consorcio local como ente con naturaleza jurídica local, sujeto primordialmente a la legislación local, es algo que resultará de la forma que a este le den las entidades que lo integren.

Pero la sujeción al régimen jurídico local con todas sus consecuencias, la subsunción sin ambages de la entidad consorcial en el supuesto de hecho de toda norma jurídica cuya aplicación vaya referida expresamente a las entidades locales, mediante la definición del consorcio local como ente local, no es algo que pueda dejarse solo a la potestad organizatoria de los entes consorciados a través de sus estatutos, sino que requiere de la seguridad que pueda aportar la existencia de criterios generales establecidos por el legislador.

La posibilidad de crear entidades locales no necesarias o potestativas, más allá del listado del artículo 3.2 LBRL, y, por tanto, de configurar al consorcio como un ente local, está ya sobradamente admitida por nuestra doctrina, así como por nuestra jurisprudencia.

El carácter abierto del listado de entidades locales del artículo 3.2 LBRL ha sido establecido por el Tribunal Supremo, en Sentencia de 30 de abril de 1999 (Fundamento Jurídico 3.º), [RJ 1999/4692], y Sentencia de 28 de noviembre de 2007 (Fundamento Jurídico 6.º), [RJ 2008/280], en asuntos en los que lo que estaba en juego era, precisamente, la consideración del consorcio como ente local. También la doctrina administrativista española ha acogido este criterio, defendiendo igualmente la potestad del legislador para establecer y configurar entidades locales no previstas inicialmente en la LBRL.<sup>31</sup>

29. En esta misma línea, puede verse el análisis de los problemas que se plantean en TOSCANO GIL, F., *Los consorcios metropolitanos*, IAAP, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.

30. Vid. REBOLLO PUIG, M., "Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)", *op. cit.*, p. 169 y 171.

31. A favor, puede verse ALONSO MAs, M. J., "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, 2005, p. 185-187; MARTÍN MATEO, R., *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 22; MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., "Consorcios locales", en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo I. A-G*, Iustel, Madrid, 2005, p. 631; SÁNCHEZ BLANCO, A., *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006, p. 87. En contra, véase REBOLLO PUIG, M., "Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación", *op. cit.*, p. 209.



El legislador competente para crear entes locales de régimen dispositivo, en el ámbito del artículo 3.2 LBRL, es el legislador autonómico. Esto es así por el 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”.<sup>32</sup>

Por tanto, la configuración del consorcio local como entidad local por el legislador autonómico es posible. De hecho, así lo han venido haciendo algunas leyes autonómicas de régimen local, como la gallega, la balear, o, más recientemente, la andaluza, en las que expresamente se define al consorcio como ente local.

La Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia, establece en su artículo 2 que los consorcios locales gozan de la condición de entidad local no territorial, y en su artículo 149.2 que “los consorcios locales son entidades locales”. La Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, llega a la misma conclusión, si bien en términos más precisos en cuanto a la definición de cuándo el consorcio puede ser considerado ente local. Según su artículo 2, “también tienen la condición de entes locales (...) los consorcios locales constituidos por entes locales entre sí o con otras Administraciones Públicas y que tengan por objeto esencial la prestación de servicios y obras que sean competencia de los entes locales”. Similar planteamiento se recoge en su artículo 43, mientras que en el 45 se vuelve a decir que “los consorcios locales gozan de la naturaleza de ente local”.

Más recientemente, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (en adelante, LAULA), se ha sumado a esta corriente normativa, reconociendo también la condición de entidad local del consorcio local. Su artículo 3.4 admite que “por Ley, o de acuerdo con la presente Ley, podrán crearse otras entidades locales complementarias”. Entre estas se encuentran los consorcios locales, que, en los términos del artículo 78.3 de la LAULA, “se considerarán entidades loca-

les de cooperación territorial a los efectos de esta Ley” cuando se trate de “consorcios participados mayoritariamente por entidades locales y que persigan fines en materia de interés local”.

La formulación de la LAULA debe ser valorada, en principio, positivamente, puesto que reconoce una realidad existente en la Comunidad Autónoma andaluza, y sustantiva el consorcio local como entidad local, solucionando algunos claroscuros de su régimen jurídico. No obstante, estimamos desafortunada la matización de que el consorcio local andaluz se considerará entidad local “a los efectos de esta Ley”, lo que parece limitar el alcance de esta determinación.

Finalmente, debe decirse que también una norma autonómica de rango reglamentario, 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, se ha atrevido a realizar una declaración parecida. Lo ha hecho sin apoyarse en norma legal alguna, puede decirse que extralimitándose, puesto que en esto va más allá de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, que, ni en su artículo 2.2 (entidades locales de Aragón), ni en los artículos 218 y 219 (consorcios), se pronuncia en estos términos.<sup>33</sup>

De esta forma, el artículo 321.3 del mencionado Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las entidades locales de Aragón, dispone que “los consorcios constituidos entre entidades locales para la gestión de servicios de su competencia tienen la consideración de entidades locales”. Pero no solo estos, sino que también “aquellos consorcios cuya finalidad sea la gestión de competencias locales en los que participe, de forma minoritaria, la Administración de la Comunidad Autónoma”.

En nuestra opinión, en preceptos como estos se rompe la dinámica que pervive todavía en la mayor parte de nuestro Derecho local. Son muchas las normas de nuestro ordenamiento que, aun insistiendo en el posible carácter local del consorcio, en su caso, no

32. Por todos conocida, Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre (Fundamento Jurídico 4.º), [RTC 1989/214].

33. Puede verse GIMENO FELIÚ, J. M., “De los servicios públicos locales. La iniciativa socioeconómica. La acción de fomento. Los consorcios”, en FANLO LORAS, A. (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Administración local de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2000, p. 351 y 352.

se atreven a calificar a este como ente local. Se sujeta a este al Derecho local, y se le trata como a una Administración local, pero no se le considera ente local, lo que, a todas luces, no solo resulta absurdo, sino, sobre todo, perturbador e inseguro.

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 debería 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 de la sujeción del mismo en bloque y sin ambages al Derecho local,<sup>34</sup> no vemos por qué no deberían definirse este tipo de consorcios como entes locales por el legislador autonómico. Esta operación ya sabemos que es posible, clarificaría mucho el panorama a los operadores jurídicos, y nos ahorraría debates estériles sobre el particular.<sup>35</sup>

Es absurdo, como en su momento ya apuntara el profesor Martín Mateo, que la mancomunidad de municipios sí se defina como una entidad local y el consorcio local no, cuando son tantas las analogías de

régimen jurídico que es posible apreciar entre ambos tipos de entes.

Se podrá objetar a nuestras argumentaciones la integración en el consorcio local de entidades privadas sin ánimo de lucro o de Administraciones Públicas no locales.<sup>36</sup> Pero, por lo que hace a las primeras, su inclusión en el consorcio local no elimina el sometimiento de este al Derecho público, y por tanto al Derecho local, puesto que, al fin y al cabo, el consorcio sigue siendo Administración Pública. En relación con 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 esta. 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 ha parecido tener problemas de concepto para entender al consorcio local

34. Esto es algo que se ve muy bien en la regulación que del consorcio local realiza la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, en los siguientes preceptos: 45 (potestades de las entidades locales previstas en la legislación básica de régimen local), 46.2 (impugnación de acuerdos y resoluciones en la forma prevista para los entes locales), 47.5 (inscripción en el Registro de Entidades Locales), y 48 (Hacienda, régimen financiero, presupuestario y contable conforme a la legislación reguladora de las Haciendas locales).

35. Como ha dicho SOSA WAGNER, puesto que "sería ingenuo ignorar que la legislación vigente ha introducido bastante confusión, es muy importante que la clarificación del régimen jurídico de los consorcios se haga desde la legislación autonómica general o desde los propios estatutos consorciales". Cfr. SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, op. cit., p. 373. En esta misma línea, vid. TOSCANO GIL, F., *Los consorcios metropolitanos*, op. cit.

36. De hecho, puede que sea la posibilidad de integrar Administraciones no locales en el consorcio local, o entidades privadas sin ánimo de lucro, lo que explique la decisión del legislador básico estatal de no tipificarlo expresamente como ente local. En este sentido, véase MAS RIGO, J. M., "Los consorcios locales. Una ojeada a la doctrina y a la jurisprudencia", op. cit. También puede verse la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999 (Fundamento Jurídico 3.º), [RJ 1999/4692], cuya doctrina, confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 2007 (Fundamento Jurídico 6.º), [RJ 2008/280], es bastante ilustrativa, al señalar que "es cierto que el artículo 107.2 del texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de bases del Estatuto de régimen local, aprobado por Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, atribuía a los consorcios la condición de entidades locales, y que esta norma no se reitera en el artículo 110.2 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, pero ello se debe a que, dada la amplitud de fines que pueden asumir los consorcios, así como tomando en cuenta que pueden constituirse con entidades privadas sin ánimo de lucro, posibilidad que no admitía el artículo 107 del Decreto 3046/1977, el texto refundido de 1986 no ha querido caracterizar a todos los consorcios que puedan constituirse al amparo de su artículo 110 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".

como entidad local integrada no solo por Administraciones locales, sino también por Administraciones no locales, sin que por esto último el consorcio deje de ser un ente local.

Más recelos parece que ha suscitado la cuestión de considerar al consorcio como entidad local cuando en este se integren “entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas”. Aunque la Ley gallega admite esta posibilidad, artículo 149.1.b), la sujeta a que en dicho caso “en todos los órganos de los que se dote al consorcio deberá garantizarse la presencia mayoritaria del sector público”, cosa, por otra parte, completamente lógica.

La Ley balear se muestra todavía más reticente ante este aspecto, puesto que ni siquiera menciona dicha opción en sus preceptos. Es más, de sus artículos 2 y 43 parece deducirse más bien lo contrario, máxime cuando en el artículo 44 sí que se admite abiertamente esta posibilidad para los convenios interadministrativos, que pueden formalizarse con entidades privadas sin ánimo de lucro. Por ello, entendemos que la Ley balear únicamente considera entidad local a los consorcios locales formados por Administraciones Públicas.<sup>37</sup>

La Ley andaluza no ofrece problemas de ningún tipo en este punto, en cuanto admite sin ningún tipo de condicionante la integración en el consorcio de entidades privadas sin ánimo de lucro, exigiendo únicamente la existencia de “finalidades de interés público concurrentes” (artículo 78.2 LAULA). A continuación, se especifica que cuando estos consorcios, también los que integren entre sus miembros a entidades privadas, estén participados mayoritariamente por entidades locales, el resultado será una entidad local (artículo 78.3 LAULA).

Dejando a un lado los recelos expuestos, la solución que aportan estas normas autonómicas nos parece la más adecuada, por cuanto clarifica definitivamente el régimen jurídico del consorcio local como Administración Pública, mediante su definición como entidad local en la legislación autonómica, en aquellos casos en que la apuesta política por este instrumento de cooperación interadministrativa lo haga conveniente.

Para finalizar, queremos dejar una última reflexión, acerca de lo perturbador que, en nuestra opinión, ha terminado por ser el modelo de tipificación de entidades locales establecido por la LBRL en su artículo 3, o, al menos, el entendimiento que se ha hecho del mismo, y de lo que sea una entidad local. Parece como si se hubiera terminado por entender que la calificación de una entidad pública como entidad local supusiera algo más que la atribución a la misma de personalidad jurídica, y su vinculación a las reglas propias del ordenamiento jurídico local.

El artículo 3 de la LBRL distingue claramente entre entidades locales territoriales y entidades que gozan de la condición de entidades locales. Por todos es sabido que en el listado correspondiente a estas últimas cabe situar tanto a entes de naturaleza territorial como de corte instrumental. Por lo demás, la enumeración de entidades locales distintas de las de existencia constitucionalmente necesaria es abierta, como también ya se ha dicho.

Siendo esto así, la calificación de un ente público como ente local no debería tener más trascendencia que la del reconocimiento de su personalidad jurídica y de su sujeción al Derecho local. Cuando el artículo 3.2 de la LBRL dice que estas otras entidades gozan de la condición de entidades locales, no se las está queriendo asimilar necesariamente a las entidades de tipo territorial. Sin embargo, es posible que el uso de la expresión: “gozan, asimismo, de la condición de entidades locales”, haya dado a esta cuestión una relevancia que no tiene.

La LBRL optó por establecer una tipificación de las entidades locales, que permitía distinguir entre unas y otras, y facultaba a los municipios que en el ejercicio de su autonomía decidieran constituir aquellas que fueran una clara manifestación de esta, como ocurre en el caso de las mancomunidades. La personalidad jurídica que el concepto de entidad lleva aparejada, exige en nuestro Derecho su tipificación por norma de rango legal, y esto es algo que no puede hacer el municipio, aunque sí las comunidades autónomas y el Estado.

Por esta razón, pensamos, la tipificación de entidades locales establecida en el artículo 3 LBRL era nece-

37. Esta interpretación solo quiebra cuando se presta atención al artículo 47.1 de la Ley, según el cual “los consorcios locales se constituyen mediante un convenio entre los entes locales y las otras Administraciones Públicas y los miembros que tienen que integrarlos”. En este último inciso, parece que se está admitiendo la presencia en el consorcio de entidades que no sean Administraciones Públicas. Aunque, aun así, podría pensarse que, en ese caso, ese consorcio local, con participación de entidades privadas sin ánimo de lucro, no sería entidad local, lo que es de nuevo volver al absurdo.

saría. Sin embargo, ni en el ordenamiento estatal ni en los ordenamientos autonómicos existen listados semejantes que dispongan cuáles son los entes estatales, o cuáles los entes autonómicos en tal o cual Comunidad Autónoma. La tipificación de entidades estatales o autonómicas se realiza, a medida que va siendo necesario, en las correspondientes leyes de organización y administración, señaladamente en las que establecen cuáles son las entidades dependientes o vinculadas a la Administración General del Estado y/o a las Administraciones Generales de las comunidades autónomas.

De esta forma, se reconoce la condición de entidad estatal o de entidad autonómica, esto es, persona jurídico-pública integrada en el respectivo ordenamiento jurídico, sea el del Estado o sea el de la Comunidad Autónoma correspondiente, a entidades de naturaleza institucional no territoriales, sin que dicha calificación tenga más trascendencia que la que tiene, ni suscite suspicacias de ningún tipo. ■

