

La reforma del régimen legal de los consorcios administrativos: ¿modificación de sus notas características o mutación de su naturaleza jurídica?*

FRANCISCO TOSCANO GIL

Profesor contratado doctor de Derecho Administrativo de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

1. Planteamiento
2. El contexto de la reforma: la racionalización del sector público instrumental
3. Incidencia sobre las notas características y la naturaleza jurídica de los consorcios
 - 3.1. La indefinición del consorcio
 - 3.2. El consorcio como Administración Pública
 - 3.3. El consorcio como entidad instrumental
 - 3.4. La calificación del consorcio como ente local, autonómico o estatal
 - 3.5. El consorcio como entidad de base asociativa
 - 3.6. La heterogeneidad de la composición del consorcio
 - 3.7. La voluntariedad del consorcio
 - 3.8. El consorcio como técnica de cooperación interadministrativa
 - 3.9. El consorcio como entidad de funcionalidad y objeto abiertos
4. Conclusiones
5. Bibliografía

Resumen

La reforma del régimen legal de los consorcios administrativos llevada a cabo por las leyes 27/2013 y 15/2014 ha traído importantes cambios en la regulación de esta figura, que se han visto confirmados por la más reciente Ley 40/2015. El objeto de este trabajo no es analizar las concretas medidas legales emprendidas por esta reforma normativa, sino su alcance sobre la naturaleza jurídica de esta institución. Se trata de determinar si la modificación de algu-

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación del Ministerio de Economía y Competitividad, Plan Nacional de I+D+i, “Público y privado en la reordenación de las competencias locales” (DER2012-39216-C02-01), cuyo investigador principal es el Dr. Alfredo Galán Galán.

nas notas características de los consorcios simplemente ha cambiado su régimen jurídico, o ha supuesto algo más, una auténtica mutación de la naturaleza jurídica de los consorcios en el derecho español.

Palabras clave: *consorcio administrativo; consorcio local; Administración Pública; sector público; reforma administrativa.*

The reform of the legal framework of administrative consortiums: a change of their features or a mutation of their legal nature?

Abstract

The reform of the legal framework of administrative consortiums carried out by Laws 27/2013 and 15/2014 has implied significant changes for this legal tool. These changes have been confirmed by the most recent law 40/2015. This article pursues to analyze the scope and the legal nature of administrative consortiums and it tries to determine whether the change of some of their features has implied only a mere amendment of their legal framework or a true mutation of their legal nature.

Keywords: administrative consortiums; local administrative consortiums; public administration; public sector; administrative reform.

1

Planteamiento

Malos tiempos para los consorcios administrativos. La reforma de su régimen legal por dos normas estatales, aprobadas con apenas nueve meses de diferencia, ha supuesto una alteración tal de su *status quo* que arroja serias dudas sobre la supervivencia de la institución. Nos referimos, en primer lugar, a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), y, en segundo, a la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (en adelante Ley 15/2014).

Si bien, para ser justos, hay que hacer dos matizaciones. La primera, que lo que ocurra con los consorcios será no solo consecuencia de la aprobación de estas dos leyes, sino también de la Ley que marca el contexto en el que estas otras se aprueban, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF). La segunda, que el destino de los consorcios no será necesariamente distinto al del resto de los entes que conforman el sector público instrumental, al que estos han ligado su suerte, en los espasmos de esta fiebre reformista que persigue reducir el tamaño del Estado, mediante una cura de adelgazamiento que pasa por eliminar todo tipo de entidades públicas.

El propósito de este trabajo es analizar esta reforma legal del régimen jurídico de los consorcios, si bien el enfoque que utilizaremos será distinto al de otros trabajos ya publicados. No nos vamos a dedicar a realizar un mero análisis, más o menos detenido, de las medidas adoptadas por ambas leyes, puesto que esto ya se ha hecho suficientemente por la doctrina administrativista española, bien centrándose en la primera de estas leyes¹, bien incluyendo también la segunda, al tratarse de trabajos posteriores². El método que seguiremos consiste en analizar las distintas notas caracterizadoras de esta institución, los rasgos propios que hacen del consorcio administrativo una institución diferenciada. Con ello, nuestro objetivo es determinar si las medidas adoptadas por la reforma legal han alterado los caracteres de los consorcios, y, en caso afirmativo, con qué alcance lo han hecho. Lo que, en definitiva, queremos saber es si la modificación por estas nuevas leyes de algunas notas características de los consorcios simplemente ha cambiado su régimen jurídico, o, por el contrario, ha supuesto mucho más, una auténtica mutación de la naturaleza jurídica de esta figura en el ordenamiento jurídico español.

Al cierre de este trabajo se ha publicado en el BOE la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), que, incidiendo sobre las dos leyes anteriores, viene a confirmar la reforma emprendida por estas. Por tanto, sus disposiciones también serán tenidas en cuenta en estas páginas, aunque de forma más somera, dada su reciente publicación (BOE de 2 de octubre de 2015), y su entrada en vigor diferida al año de esta.

1. Pueden verse los trabajos de GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a Á., “El nuevo reto de los consorcios”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) y CASARES MARCOS, A. B. (coord.), *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014; KONINCKX FRASQUET, A., “De nuevo sobre los consorcios”, en DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014; y NIETO GARRIDO, E., “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y los consorcios administrativos”, en CARRILLO DONAIRE, J. A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-Grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2014.

2. Véase al respecto TOSCANO GIL, F., “El consorcio administrativo en la encrucijada”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. 3, 2015, así como el estudio más específico de GALÁN GALÁN, A., “El nuevo régimen de los consorcios: la controvertida obligación de adscripción”, *Anuario de Derecho Municipal 2014*, núm. 8, 2015.

2

El contexto de la reforma: la racionalización del sector público instrumental

Decíamos antes que el destino de los consorcios no era distinto al de otras entidades que forman parte del llamado sector público instrumental, así como que las medidas legales adoptadas obedecían a la obligación de dar cumplimiento a la LOEPSF. Debemos ahora proceder a exponer, de forma algo más sosegada, ambas premisas, en la medida en que ayudan a entender el porqué de esta reforma.

Entre los lugares comunes que nos ha dejado la crisis económica se encuentra la necesidad de replantear el tamaño del Estado, como posible solución, por la vía de su adelgazamiento. Se entiende que el aparato de este, al que se ha acusado de sobredimensionado, ha sido parte del problema, por ineficiente e insostenible, acompañado de un elevado nivel de deuda pública, que ha contribuido, en gran medida, a que esta haya sido, fundamentalmente, una crisis de endeudamiento del sistema.

Bajo este planteamiento, se pone la mirada en el sector público, en el conjunto de organizaciones de las Administraciones Públicas, con especial atención a lo que se conoce como el sector público instrumental, esto es, la red de personificaciones, públicas o privadas, vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas territoriales³.

Por esta razón, los primeros planes de reforma de la Administración Pública planteados por el Gobierno de España durante la presente legislatura han tenido por objeto la reducción del sector público instrumental estatal. En un primer momento de forma más tímida⁴, con mayor contundencia en las últimas medidas adoptadas⁵. Ahora bien, lo cierto es que esta reforma de la

3. En este punto debe citarse el análisis que se hizo de las primeras medidas adoptadas en MONTOYA MARTÍN, E., “Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización”, en CASADO CASADO, L., FUENTES I GASÓ, J. R. y GIFREU I FONT, J. (coords.), *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica*, INAP, Madrid, 2012. Para un análisis más reciente de la misma autora, centrado en el sector público local, véase MONTOYA MARTÍN, E., “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, 2014.

4. Nos referimos al Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012.

5. Estamos hablando de las medidas puestas en marcha con la constitución, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA), siendo la última la aprobación de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

Administración no es más que una minoración de su estructura organizativa, disfrazada de redimensionamiento o racionalización del sector público instrumental, eufemismo que encubre la reducción de este, pero sin atender todavía al músculo de la Administración, para convertirla en eso que se dice que se quiere y se necesita, una Administración del siglo XXI, capaz de responder a los retos de la sociedad. Con todo, hay que decir que, la reforma recientemente publicada en el BOE de 2 de octubre de 2015, sí que incide sobre el régimen jurídico de la actividad de nuestras Administraciones Públicas⁶, no limitándose a lo meramente organizativo, como las reformas anteriores de esta legislatura. No obstante, está por ver su trascendencia y alcance real, algo que no podemos entrar a valorar en este momento.

La incidencia sobre el sector público instrumental no estatal ha venido de la mano de algunas normas que, dictadas en el ejercicio de competencias estatales, han tenido una repercusión directa sobre este. En primer lugar, obvio es decirlo, la ya citada LOEPSF, pero también, de forma más específica, en lo que interesa al objeto de este trabajo, afectando al sector público local, la LRSAL. Por el contrario, la más reciente Ley 15/2014 vuelve a incidir, fundamentalmente, sobre el sector público estatal, aunque contiene algunas disposiciones relativas a los consorcios que lo trascienden.

Entre las entidades que conforman el sector público instrumental, una de las que han sido objeto de los mayores recelos ha sido el consorcio administrativo, que por su peculiar naturaleza jurídica ha resultado siempre difícil de aprehender por los distintos operadores jurídicos. Por ello, la reforma del régimen legal de los consorcios responde al objetivo de clarificar su régimen jurídico, para así hacerlo más aprehensible y controlable desde la perspectiva económico-financiera, que es la que preocupa al legislador. Y, al mismo tiempo, en aplicación de ese control, se ha buscado el redimensionamiento o la racionalización de la utilización de esta figura en el conjunto del sector público, léase, su reducción, con el fin de disminuir el montante total del gasto público.

Esta reforma del régimen de los consorcios se ha llevado a cabo mediante normas dictadas en el ejercicio de la competencia del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18.^a CE)⁷, en cuanto el consorcio administrativo es Administración.

6. En el BOE de 2 de octubre de 2015 se encuentran publicadas la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del Sector Público.

7. Sí bien, para la parte de la reforma llevada a cabo por la LRSAL, la disposición final 5.^a de esta también invoca como título competencial el artículo 149.1.14.^a CE (Hacienda general y deuda del Estado), como fundamento de toda la Ley, junto con el artículo 149.1.18.^a, sin

Pero con un distinto nivel de incidencia sobre las diferentes Administraciones que pueden constituir consorcios. Así, por un lado y en una primera fase, se ha abordado mediante la LRSAL, que contiene algunas disposiciones aplicables, en principio, a todos los consorcios administrativos, para lo cual se reforma la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC). Pero también, como no podía ser de otra manera, dado el nombre de la Ley, recoge preceptos específicos para los consorcios locales, modificando la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL). En una segunda fase, más reciente, se han innovado las reglas de los consorcios mediante las disposiciones recogidas en los artículos 12-15 de la Ley 15/2014, que son de aplicación a todas las Administraciones Públicas.

Por lo que se refiere a la LRSAL, hay un claro antecedente y justificación en la aprobación de la LOEPSF en el año 2012, precedida de la reforma de la Constitución que tuvo lugar pocos meses antes, para incorporar al artículo 135 de la misma una determinada concepción del principio de estabilidad presupuestaria, a raíz de los compromisos sobre consolidación fiscal adquiridos con la Unión Europea. Todo ello en el contexto de crisis económica, y crisis de endeudamiento, al que nos hemos referido antes, y con base en la necesidad de reducir el gasto público por la vía de la racionalización y el redimensionamiento del sector público instrumental, en concreto, en el marco de la LRSAL, el sector público local⁸. Ahora bien, las medidas adoptadas por la LRSAL, como ya hemos indicado, no se van a limitar a los consorcios locales, aprovechando ya para establecer disposiciones que van a afectar a todos los consorcios administrativos.

El propio preámbulo de la LRSAL hace referencia a estos antecedentes con toda claridad, estableciendo como uno de sus objetivos básicos el de “racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo

mayor precisión. Al respecto, véase el análisis de VELASCO CABALLERO, F., “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma del 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

8. Véanse al respecto los trabajos de MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L., “El sector público local. Redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos”, en CARRILLO DONAIRE, J. A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-Grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2014, pp. 621 y 622; MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 86; y MELLADO RUIZ, L., *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?*, CEMCI, Granada, 2014, pp. 126 y ss.

con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”. Esta racionalización “incluye una revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público local”, siendo el consorcio local, qué duda cabe, una de ellas. El preámbulo habla claramente de “medidas de reducción de la dimensión del sector público local”, y de “la necesidad de controlar su actividad y racionalizar su organización”. Expresamente, aunque no lo conecte con esta cuestión, hace referencia al final del mismo a la modificación de la LRJPAC, que está pensada exclusivamente para incidir sobre el régimen jurídico del consorcio.

Las medidas tomadas por la LRSAL para tratar el sector público afectan con especial intensidad a los consorcios, en cuanto suponen importantes limitaciones a su constitución y mantenimiento. Cabe preguntarse por qué se ponen en el punto de mira del legislador. Cuando se presenta políticamente el proyecto de reforma, y se anuncia el propósito de reducir el número de consorcios existentes, se hace denunciando su elevado número, y acusando su mal funcionamiento. Lo primero será cierto, no lo negamos⁹, pero entendemos que es cuestionable que esto sea un problema en sí mismo, puesto que la elevada utilización de un instrumento jurídico no es en principio prueba de su fracaso, sino más bien de su éxito. Otra cosa es que su elevado uso se tache de ineficiente, o de insostenible, en atención a los fines que se persiguen. Pero esto ya es otra cosa. Y entonces, ya, sí, hablemos de lo segundo, consorcios que funcionan mal. Pero no partiendo de un prejuicio acerca de su funcionamiento, que bien puede evidenciar el desconocimiento y la ignorancia acerca de esta figura, y carecer de fundamento empírico alguno, o de una valoración detenida y meditada sobre lo que de bueno y lo que de malo tienen los consorcios. Esta premisa, claro está, obliga a discriminar a la hora de adoptar estas medidas, desde esta perspectiva, la de la sostenibilidad financiera y la eficiencia, que es la que finalmente adopta la Ley, algo más cuidadosa en su redacción final que en los primeros borradores normativos¹⁰, en los que el

9. Cuando se plantea la reforma, el número de consorcios administrativos supera claramente los 1000. En el ámbito local, la información actualizada la proporciona la Base de Datos General de las Entidades Locales, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

10. De esta manera, puede afirmarse que, aun sin renunciar por entero a su objetivo, el texto final de la LRSAL establece una aplicación más flexible de la inicialmente prevista, principalmente tras la introducción de algunas modificaciones durante la tramitación del Proyecto de Ley en las Cortes. Puede decirse, a modo de síntesis, que esta aplicación más flexible lo es en los tiempos (disposiciones transitoria 6.^a LRSAL y adicional 9.^a LBRL, apartados 2 y 4) y en los supuestos de aplicación (disposiciones adicionales 13.^a y 14.^a LRSAL), estableciéndose importantes excepciones.

consorcio parecía haberse convertido, junto con mancomunidades y entidades locales menores, en el enemigo a batir¹¹.

Por lo que se refiere a la Ley 15/2014, debemos comenzar diciendo que esta es, en la regulación que hace de los consorcios, la lógica continuación de la LRSAL. Si la LRSAL limita la constitución de nuevos consorcios y se lo pone difícil a los ya existentes, la Ley 15/2014 facilita su disolución. El contexto de la aprobación de esta norma es, pues, el mismo. No hay más que leer las referencias que se hacen en su preámbulo a la crisis económica, al tamaño del sector público, al fuerte incremento del gasto público de los últimos años, y al largo periodo de déficit público consecuencia de este último. Esta situación, por insostenible –dice el preámbulo en sus primeros párrafos–, hace necesario avanzar en el proceso de consolidación fiscal. Para ello –se apunta– resulta preciso abordar, como una cuestión ineludible, una profunda reforma de las Administraciones Públicas. Expone expresamente el preámbulo que la racionalización de la estructura de la Administración que exige esta reforma tiene un antecedente de gran trascendencia en la LOEPSF.

En este punto se cita también la creación, mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), a la que se encarga la elaboración de un informe con propuestas de medidas que doten a la Administración del “tamaño, eficiencia y flexibilidad que demandan los ciudadanos y la economía del país”. Una parte importante de estas medidas se han plasmado en la Ley 15/2014, que incluye, para los consorcios, un nuevo régimen jurídico con el que se pretende mejorar su sostenibilidad y eficiencia.

3

Incidencia sobre las notas características y la naturaleza jurídica de los consorcios

Una vez situada la reforma del régimen legal de los consorcios en su contexto, antecedentes y justificación, procede adentrarse ya en lo que será el núcleo de este trabajo, el análisis de las notas características de los consorcios administrativos tras la reforma. Como ya hemos adelantado al comienzo, se trata

11. Al respecto, véase el análisis que hicimos de este tema, en un primer momento, en TOSCANO GIL, F., “La reforma local y la intermunicipalidad”, en FERIA TORIBIO, J. M.^a (coord.), *Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios*, CENTRA, Sevilla, 2013. También en un sentido similar puede verse la valoración de JIMÉNEZ ASENSIO, R., “¿Réquiem por los consorcios? Notas sobre el nuevo régimen jurídico de los consorcios tras la LERSAL”, *Blog www.estudiconsultoria.com*, 7 de junio de 2014, p. 1.

ahora de analizar uno por uno los rasgos propios de los consorcios, aquellos que hacen de este una institución diferenciada, a fin de averiguar si las dos leyes que han modificado su régimen jurídico han traído consigo simplemente una alteración de sus rasgos característicos, o han ido más allá, desvirtuando la naturaleza jurídica de esta institución.

3.1

La indefinición del consorcio

Una de las principales notas características de los consorcios administrativos es su indefinición. El consorcio es una figura de contornos poco precisos, difícil de aprehender o, al menos, de categorizar con rotundidad en tipos normativos preestablecidos. La indefinición de la institución consorcial se debe a lo escaso de su regulación legal, unos pocos preceptos en las normas básicas (artículo 6.5 LRJPAC, artículos 57 y 87 LBRL) y algunos más, no muchos, en la regulación autonómica de desarrollo¹².

Esta escasa regulación legal tiene como principal consecuencia, en un sistema de vasos comunicantes, un mayor espacio para la autorregulación. Esto es, a menor heterorregulación por el Estado o la comunidad autónoma, más margen para la autorregulación por las entidades consorciadas mediante los estatutos del consorcio, que constituyen la principal norma del mismo¹³.

A su vez, esta indefinición de la figura consorcial, fruto de la escasa regulación legal, hace del consorcio una figura eminentemente flexible, cuya configuración final, dentro del respeto a los escasos límites legales, será la que decidan las entidades consorciadas, bajo criterios de eficacia (artículo 103.1 CE), debiendo plasmar su opción en los estatutos del consorcio. Esta flexibilidad del consorcio lo convierte en un instrumento organizativo bastante útil, en la medida en que permite adaptarlo a una diversidad de situaciones

12. Si bien no vamos a enumerar aquí las diversas leyes autonómicas que han prestado atención a la institución consorcial, sí queremos apuntar que han sido tanto leyes autonómicas de régimen local, en las que se han regulado los consorcios constituidos por entidades locales, como leyes reguladoras de la Administración de la comunidad autónoma, en las que se ha dado pie a la creación de consorcios por su propia Administración. Puede verse el análisis que se hace de la legislación andaluza y catalana en TOSCANO GIL, F., *Los consorcios metropolitanos*, Fundación Democracia y Gobierno Local-IAAP, Madrid, 2011, pp. 29-102. También al respecto, véase el trabajo de FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J., “Los consorcios del sector público autonómico: naturaleza y características”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 310, 2009.

13. Sobre el papel de los estatutos, *vid.* ESCRIBANO COLLADO, P., “Los estatutos de las mancomunidades y consorcios locales: principios informadores y contenido legal (I)”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, 2002, p. 111.

y realidades, en atención a las necesidades de las entidades que opten por constituir el consorcio.

Esta característica del consorcio ha sido destacada por la doctrina. De forma muy gráfica, el profesor González Navarro ha señalado que el consorcio constituye “un significativo en busca de un significado”. Para este autor, el consorcio es “un mero ropaje o vestidura que sirve para cubrir una realidad sociopolítica que es bullente y proteica, y cuya configuración jurídica es, en su práctica totalidad, de origen estatutario”¹⁴.

También nos parecen muy ilustrativas las palabras del profesor Rebollo Puig, que, por su interés, reproducimos aquí casi en su integridad:

*Tras la fórmula consorcial (...) se pueden albergar, aun dentro del más escrupuloso respeto al impreciso marco legal, realidades bastante diferentes entre sí tanto por su composición, como por su actividad material y jurídica, o incluso por su finalidad (...). Esta diversidad de realidades consorciales, basada en parte en la amplitud o flexibilidad de su configuración legal y en parte en su utilización heterodoxa, no puede perderse de vista cuando se trate de descender a resolver los problemas jurídicos concretos que plantea su constitución, funcionamiento y desarrollo*¹⁵.

Finalmente, esta indefinición y flexibilidad del consorcio también ha sido destacada por la jurisprudencia. Pueden citarse las SSTS de 3 de noviembre de 1997 (FJ 2.º) y de 18 de septiembre de 2001 (FJ 4.º), en las que se ha dicho sobre esta figura que “el legislador no ha sometido rígidamente su organización a los tipos legalmente preestablecidos, sino que teniendo en cuenta la gran variedad de posibles fines y partícipes en los consorcios y su consiguiente mayor o menor complejidad, la ha flexibilizado, encomendando a sus estatutos la adopción de la que considere más idónea a las necesidades de su buen funcionamiento”.

Juzgue el lector al final de este trabajo, tras el análisis que haremos del resto de notas características del consorcio, atendiendo a la nueva regulación, si el consorcio administrativo sigue situándose en la indefinición, si el legislador sigue dejando un amplio espacio a la autorregulación, y si aún se puede decir que es una figura eminentemente flexible.

14. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Tomo I, 4.ª ed., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, pp. 525 y 529.

15. Cfr. REBOLLO PUIG, M., “Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, CEMCI, Granada, 1995, pp. 169 y 171.

3.2

El consorcio como Administración Pública

El consorcio administrativo es una Administración Pública. Si bien, pese a la rotundidad de esta afirmación, que aquí hacemos sin ningún género de dudas, esta nota característica del consorcio no siempre se ha sostenido con tanta determinación. Posiblemente por razón de la indefinición legal a la que antes hacíamos referencia. Piénsese que ninguna de las normas básicas en las que se ha regulado el consorcio ha dicho esto expresamente. No lo ha hecho la LRJPAC, que en su artículo 6.5 se limita a reconocerle personalidad jurídica, pero bien es sabido que esto no es lo mismo; por mucho que toda Administración esté dotada de personalidad jurídica (artículo 3.4), para que hablemos de Administración Pública esta personalidad jurídica ha de ser jurídico-pública. Otra cosa es que deba pensarse que, dado el ámbito de aplicación de la LRJPAC, Administraciones Públicas en todo caso (artículo 2), no tenga sentido la regulación del consorcio en la misma si no es porque también se le considera Administración Pública. La LBRL en sus artículos 57 y 87 no aporta mayor concreción.

No obstante, la legislación autonómica de desarrollo sí ha sido más clara. Aunque tampoco en este caso se emplee exactamente el término Administración Pública, posiblemente por su indefinición y porque no forman parte de la tipología de las Administraciones generales. Sí han definido los consorcios como entidades públicas, lo que ya es decir bastante, puesto que supone reconocer su personalidad jurídico-pública. Pueden citarse, a modo de ejemplo, el artículo 78.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante LAULA), así como el artículo 269.1 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (en adelante TRLMRLC).

Como Administración Pública que es, ninguna duda debe haber sobre que el consorcio puede ejercer potestades administrativas, las que se le atribuyan por las leyes o sus estatutos, y que en el ejercicio de las mismas se somete al derecho administrativo (artículo 2.2 LRJPAC). La sujeción del consorcio al derecho administrativo, como consecuencia de su configuración como Administración Pública, ha sido recogida expresamente por alguna ley autonómica, como la ya citada LAULA, que lo establece expresamente en su artículo 78.1.

La naturaleza del consorcio como Administración Pública ha sido subrayada por nuestra doctrina más autorizada. Así lo ha sostenido el profesor García de Enterría, para quien “al adoptar la condición de miembros del ente verdaderas Administraciones Públicas, el ente como tal asume indu-

dablemente ese carácter en su plenitud”¹⁶. Ante las dudas suscitadas, a esto añadía el profesor Rebollo Puig, en el mismo Anuario en que se publica este trabajo, que “incluso cuando una de las consorciadas es una entidad privada el resultado sigue siendo una Administración”¹⁷.

En nuestra opinión, no puede decirse que esta nota característica de los consorcios se haya visto alterada con la reforma. Examinadas las medidas normativas adoptadas por la LRSAL y por la Ley 15/2014, nada encontramos en ellas que contradiga o modifique las determinaciones anteriores, lo que nos lleva a concluir que, aunque haya podido experimentar cambios de otro signo, el consorcio administrativo sigue siendo, en todo caso, una Administración Pública.

3.3

El consorcio como entidad instrumental

El consorcio administrativo es una entidad instrumental. De entre las diversas clasificaciones que suelen hacerse de nuestras Administraciones Públicas, destaca la que distingue entre Administraciones Públicas generales y Administraciones especializadas. Estas últimas pueden ser, a su vez, entidades instrumentales, o, lo que es menos común, independientes¹⁸. El consorcio administrativo se concibe como una Administración especializada de naturaleza instrumental. Cierto es que esta no es la única vertiente que presenta el consorcio como Administración Pública, pues también suele conceptuarse como una entidad de base asociativa, pero ahora lo que toca es centrarse en su dimensión de entidad instrumental. Como razonaremos acto seguido, esta dimensión del consorcio resulta acentuada con la reforma, en concreto con las medidas adoptadas por la LRSAL.

Nos permitimos de nuevo traer aquí las palabras escritas por el profesor Rebollo Puig en este mismo Anuario hace ya casi veinte años, bien ilustrativas de esta nota caracterizadora del consorcio. Para este autor, el consorcio es ante todo “Administración instrumental, aunque se dé la notable y relevante peculiaridad de que no hay una única Administración fundadora, sino que

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

17. Cfr. 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, Madrid, 1997, p. 204. Lo que ya había sido apuntado, cuando la legislación no admitía aún dicha posibilidad, en MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica)*, IEAL, Madrid, 1974, pp. 406 y 407.

18. Seguimos aquí la clasificación que se establece en GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 233 y ss.

(...) varias Administraciones Públicas realizan el papel de entidades matrices para crear entre todas ellas una sola entidad institucional. Esto hace que el consorcio tenga una dependencia menor de cada una de las entidades matrices, pero (...) no es suficiente para negar esta naturaleza (...)”¹⁹.

Puede definirse, entonces, el consorcio administrativo, conforme a los conocidos términos del artículo 2.2 LRJPAC, como una entidad de derecho público dependiente de cualquiera de las Administraciones Públicas, esto es, de cualquiera de las Administraciones generales listadas en el artículo 2.1 de la misma Ley. Esta inclusión del consorcio en la definición del artículo 2.2 LRJPAC la hacemos desde el convencimiento de su consideración como entidad instrumental, pero al mismo tiempo coadyuva a su configuración como Administración Pública, a la que antes nos referimos, por cuanto el mismo precepto dice que estas entidades de derecho público “tendrán asimismo la consideración de Administración Pública”.

Ahora bien, como entidad instrumental, el consorcio presenta la peculiaridad, antes apuntada, de que esta dependencia no se produce respecto de una sola Administración, sino respecto de plurales entidades matrices, las entidades consorciadas. A su vez, esta dependencia es más material que formal, en el sentido entendido de que no se establece una adscripción propiamente dicha, al modo, por ejemplo, de los organismos autónomos. Esta adscripción, al tener también el consorcio naturaleza asociativa, habría planteado el problema de tener que elegir a cuál de las distintas entidades matrices adscribir el consorcio, o bien optar por adscribirlo a todas ellas, lo que, posiblemente, habría resultado disfuncional y poco operativo. Pero, por lo demás, hecha esta salvedad, el consorcio presenta los rasgos propios de una entidad instrumental, en cuanto Administración especializada, creada para el cumplimiento de fines específicos y determinados que se definen en sus estatutos.

Esta falta de adscripción o vinculación formal del consorcio respecto de sus entidades matrices ha sido una de las características de la antigua regulación que ha sido modificada por la reforma, que ha optado por exigir la adscripción del consorcio, si bien vinculándolo no a todas las entidades matrices, sino a solo una de ellas. La nueva disposición adicional vigésima de la LRJPAC, introducida por la LRSAL, obliga a que los estatutos del consorcio determinen su adscripción a una sola Administración, conforme a una serie de criterios establecidos por la misma norma legal²⁰. Se trata de una

19. *Cfr.* REBOLLO PUIG, M., “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, pp. 203-205.

20. Esta adscripción tiene, por supuesto, consecuencias jurídicas. No entraremos aquí en el análisis de las mismas, remitiéndonos a los trabajos recientemente publicados sobre este tema, que ya hemos citado en las páginas iniciales.

medida adoptada para todos los consorcios administrativos²¹, no solo para los consorcios locales, aunque se haya llevado a cabo mediante la LRSAL. La opción del legislador estatal fortalece la consideración del consorcio como ente instrumental, en detrimento de su naturaleza de entidad asociativa, por cuanto este ya no depende realmente de una pluralidad de entidades, aunque esta dependencia no fuera formal, sino de una sola de ellas²².

La instrumentalidad del consorcio también se ve acentuada por la prohibición de tener personal propio que contempla el apartado 5 de la misma disposición adicional vigésima de la LRJPAC. Ello es acorde al carácter más coyuntural y dispositivo que se supone que tiene un ente instrumental, que puede crearse pero también suprimirse, lo que no hace aconsejable que cuente con personal propio, dadas las dificultades que se generarían en caso de extinción del consorcio, al no saberse bien qué hacer con ese personal. Por ello, la nueva disposición establece que el personal al servicio del consorcio deberá proceder “exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, su régimen jurídico será el de la Administración Pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquella”²³. Como puede verse, todas estas determinaciones refuerzan esta consideración.

Aunque se establece solo para los consorcios locales, también coadyuva a la intensificación de su naturaleza de ente instrumental la medida adoptada en el apartado 3 de la nueva disposición adicional novena de la LBRL, introducida por la LRSAL, que consiste en la prohibición de que los consorcios locales constituyan o participen en entidades instrumentales. Esto es, lo que se prohíbe es la existencia de entidades de segundo grado. Partiendo de la consideración del consorcio como entidad instrumental, el legislador no quiere que una entidad instrumental constituya o participe en otra entidad instrumental.

Esta disposición pone en jaque el recurso a una práctica muy acrisolada en el mundo local, la creación de un consorcio como técnica de cooperación interadministrativa seguida de la constitución de una sociedad mercantil

21. Con alguna excepción en la que no entraremos aquí, remitiéndonos también a los trabajos ya citados al principio.

22. Para el profesor Galán Galán, “la adscripción viene a reforzar no tanto el carácter instrumental del consorcio, que siempre lo ha tenido, sino más bien su carácter dependiente. Por ello, podría entenderse que este cambio normativo no afecta tanto a su consideración como ente instrumental, sino como ente dependiente de otra entidad pública matriz, acercándolo a formas institucionales ya existentes como el organismo autónomo”. *Cfr.* GALÁN GALÁN, A., “El nuevo régimen de los consorcios: la controvertida obligación de adscripción”, *op. cit.*, p. 88.

23. La dicción de esta disposición genera no pocos problemas, que han sido tratados de manera específica por CASTILLO BLANCO, F., “La nueva regulación de los consorcios públicos: interrogantes y respuestas sobre el régimen jurídico de su personal”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, 2014, pp. 908 y ss.

como modo de gestión del servicio. Frente a la conocida afirmación doctrinal de que el consorcio no es un modo de gestión, sino un paso previo a la utilización de modos de gestión²⁴, y la previsión normativa de que el consorcio puede usar cualesquiera de los modos de gestión previstos en el ordenamiento jurídico (artículo 110.5 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, en adelante TRRL, y artículo 40 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales), puede decirse que tras la nueva regulación legal el consorcio ahora sí que es un modo de gestión. La derogación expresa de los preceptos que acabamos de citar por la recientemente aprobada LRJSP parece confirmar esta impresión. La característica del consorcio que pierde como resultado de esta nueva configuración es su consideración como técnica de cooperación interadministrativa.

Finalmente, en la misma línea aquí señalada, la de subrayar la naturaleza de ente instrumental del consorcio, se sitúa la LRJSP también por otra razón. En su artículo 123.1, al regular la constitución de los consorcios, establece que estos se crearán mediante convenio suscrito por las entidades participantes, lo que es coherente con su naturaleza asociativa. La novedad aparece en un precepto que no tiene carácter básico, el apartado 2 del mismo artículo, en el que se exige a los consorcios participados por la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades vinculados o dependientes “que su creación se autorice por ley”, entendemos que ley estatal²⁵. Esta regulación de la constitución de los consorcios participados por entidades estatales se encuentra más próxima a la consideración del consorcio como ente instrumental, siendo lo propio de la creación de entidades instrumentales la existencia de una previsión normativa previa, en cuanto supone la creación de un ente dotado de personalidad jurídica, y la atribución de competencias al mismo. Tal es el caso, por ejemplo, de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales (artículo 65.1 de la Ley 6/1997, de 14 de

24. Entre otros, pueden verse 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. 116; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J. L., *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica)*, *op. cit.*, p. 486; MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., “Consortios locales”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo I. A-G*, Iustel, Madrid, 2005, p. 633; y REBOLLO PUIG, M., “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 254.

25. El artículo 98.1 del Anteproyecto de Ley exigía “previa autorización normativa singular” para la constitución de todo consorcio, no solo de los participados por entidades estatales. Lo que fue corregido ya en el texto del Proyecto de Ley, pues, como puede observarse, la redacción final del art. 123.2 de la LRJSP es bien distinta.

abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, en adelante LOFAGE). Pero el consorcio es algo distinto, o lo era, y si se mantiene la consideración del consorcio como entidad asociativa, la aprobación de los estatutos por las distintas entidades consorciadas debería ser previsión normativa suficiente, sin que sea precisa la intervención de ningún Parlamento²⁶. Este nuevo planteamiento confirma que lo que está ocurriendo con estas reformas legales es que se está produciendo de forma progresiva una auténtica mutación de la naturaleza jurídica del consorcio, de entidad asociativa e instrumental a ente eminentemente instrumental.

3.4

La calificación del consorcio como ente local, autonómico o estatal

Esta es una cuestión sobre la que se ha teorizado bastante en la doctrina científica española²⁷, a veces con ciertos prejuicios acerca de la significación y trascendencia que tenía tal discusión. Esta disquisición tiene su origen en la falta de comprensión de la naturaleza jurídica del consorcio, o, dicho de otra manera, en la confusión que ha existido acerca de lo que era un consorcio. Piénsese que el consorcio presenta la peculiaridad de estar formado por Administraciones Públicas de distinta naturaleza, lo que incluye también la posibilidad de diversa procedencia territorial. Esta diversidad de Administraciones integrantes del consorcio, y, por tanto, de regímenes jurídicos, ha llevado a que no se tuviera muy claro qué tipo de entidad era el consorcio y qué derecho aplicarle.

Por esta razón, cuando se aprueba la LBRL en 1985 no se incluye dentro del listado de entidades locales a los consorcios (artículo 3.2). Esta elección del legislador plantea la problemática de por qué no está el consorcio ahí: ¿Ha dejado de considerarse una entidad local como en la normativa previa? Téngase en cuenta que hasta 1992, con la LRJPAC, no se produciría la deslocalización del consorcio²⁸, considerándolo claramente la normativa básica estatal

26. La intervención previa del Parlamento también puede entenderse como una cautela, en términos de contención presupuestaria, como una reserva al legislador de la creación de entes que supongan un incremento del gasto público, no bastando con la autorización del Consejo de Ministros, prevista también por la LRJSP (artículo 123.2.b). Ahora bien, aunque esta cautela pueda entenderse desde la salvaguarda del principio de estabilidad presupuestaria, la potestad de autoorganización del poder ejecutivo, por lo que se refiere a la creación de consorcios, queda en nada, entregada al legislativo.

27. Puede verse una síntesis de las diferentes posiciones doctrinales en TOSCANO GIL, F., *Los consorcios metropolitanos*, op. cit., pp. 38 y ss.

28. Si bien, en realidad, la deslocalización del consorcio tuvo lugar unos años antes, mediante la Ley catalana 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña (artículo 55). Aunque no

un instrumento utilizable incluso sin la presencia de entidades locales en su seno. Por tanto, en este contexto cobra todo su sentido la discusión acerca de si un consorcio determinado es una entidad local, autonómica o estatal.

La necesidad de buscar una respuesta a esta cuestión no se basa en un mero prurito doctrinal, sino que tiene su relevancia práctica para decidir la aplicación de un régimen jurídico determinado. Esto es, según consideremos el consorcio estatal, autonómico o local, se ubicará en un sector u otro del ordenamiento jurídico, y se le aplicará uno u otro régimen jurídico.

Tampoco la consideración del consorcio como entidad local es algo a lo que se deba dar más trascendencia que la que tiene. Ni que se deba negar pensando que se le está queriendo dar una significación que no tiene. Cuando decimos que un consorcio es una entidad local, lo único que estamos diciendo es que este es una persona jurídica, pública, sujeta al derecho local. Nadie está diciendo que considerar al consorcio una entidad local sea equipararlo a las entidades locales territoriales del artículo 3.1 LBRL (municipios, provincias e islas). No es lo mismo, nadie lo discute, puesto que el consorcio es un ente instrumental. Pero esto no está reñido con considerar que pueda ser un ente local, si bien de los del artículo 3.2 LBRL (mancomunidades, comarcas y áreas metropolitanas), cuya naturaleza, dispositiva, es bien distinta a la de los entes incluidos en el artículo 3.1 LBRL.

En el año 1999 una sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de abril, vino a solventar esta polémica²⁹. El conflicto que se le planteaba al Tribunal Supremo era la consideración o no de un determinado consorcio, el Consorcio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil del Principado de Asturias, como entidad local, lo que tenía su relevancia a efectos de concluir si los puestos de secretario, interventor y tesorero estaban o no reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

El Tribunal Supremo viene a decir, en el FJ 3.º de esta sentencia, que “la circunstancia de que los consorcios no vengán incluidos como entidades locales en el artículo 3 de la LBRL no impide la caracterización como ente local del consorcio (...), ya que la enumeración que verifica el apartado segundo de este precepto no tiene carácter exclusivo”. Si bien es cierto que la normativa estatal previa sí atribuía la condición de entidades locales a los consorcios, y ahora se ha optado por no hacerlo así, “ello se debe a que, dada la amplitud de fines que pueden asumir los consorcios, así como tomando en cuenta que pueden consti-

sería hasta 1992, con la LRJPAC, cuando tal deslocalización se produciría a nivel de norma estatal básica.

29. Véase el temprano comentario de esta sentencia realizado en 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*, núm. 285, 2001.

tuirse con entidades privadas sin ánimo de lucro”, lo que antes no era posible, la Ley “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”.

De esta forma, el Supremo lo que viene a decir es que hay que estar al caso concreto, al análisis de los estatutos del consorcio, para determinar el tipo de entidad que este es. Y en este punto los estatutos pueden utilizar diversos criterios, como la participación económica mayoritaria, o el control efectivo de los órganos de gobierno del consorcio, que permitirán determinar qué Administración, de las que forman parte del consorcio, ejerce la *vis* atractiva sobre su régimen jurídico.

En esta línea, algunas leyes autonómicas, como la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, y más recientemente la LAULA, han establecido criterios que permitan determinar cuándo un consorcio participado por entidades locales debe considerarse entidad local³⁰. También lo han hecho algunas leyes reguladoras de la Administración propia de la comunidad autónoma, para determinar cuándo un consorcio participado por la Administración autonómica debe considerarse un ente autonómico, a efectos de la aplicación del ordenamiento jurídico autonómico³¹.

Esta cuestión que aquí hemos tratado de exponer de la forma más sintética posible, puede considerarse afectada por la reforma estatal del régimen legal de los consorcios, según la tesis que se mantenga acerca de la interpretación de sus preceptos en lo que afecta a este punto en concreto. Recordemos que la adscripción del consorcio a la que obliga la nueva disposición adicional vigésima de la LRJPAC, lo es a una sola Administración Pública, y que la adscripción tiene como consecuencia la aplicación de un régimen jurídico determinado. Esto supone un cambio de criterio con lo que venía estableciéndose en la legislación autonómica, en la que la dependencia o el control mayoritario, digamos que material, no formal, podía serlo respecto de más de una Administración Pública, y el ordenamiento jurídico de aplicación, por tanto, podía ser el de varias de ellas, no una sola, siempre que fueran de la misma naturaleza, y uniformemente consideradas.

30. Al respecto, véanse TOSCANO GIL, F., “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, 2010; y TOSCANO GIL, F., “La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27, 2011.

31. Véase FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J., “Los consorcios del sector público autonómico: naturaleza y características”, *op. cit.*

Es cierto que la LRJPAC, en su nueva redacción, dice lo que dice, y que lo único que establece expresamente es la aplicación al consorcio del régimen jurídico de presupuestación, contabilidad y control (apartado 4 disposición adicional vigésima), y de personal (apartado 5 de la misma disposición), de la Administración a la que se encuentre adscrito. En ningún apartado de esta disposición se lee que la adscripción lo deba ser a todos los efectos, a efectos de aplicar al consorcio todo el régimen jurídico de la Administración a la que se adscriba.

Pero, en cualquier caso, aun siguiendo la primera tesis, literal, podremos encontrarnos con consorcios a los que se aplicarían dos regímenes jurídicos distintos, en la medida en que los criterios empleados por la LRJPAC no sean coincidentes con los utilizados por la legislación autonómica³². En tal caso, podríamos tener consorcios en los que su régimen de presupuestación, contabilidad y control, y el de personal, se sujetara a un ordenamiento jurídico determinado, que sería el resultante de aplicar los criterios estatales, mientras que el resto de su régimen jurídico se regiría por un ordenamiento jurídico distinto, el que resultara de la aplicación de los criterios autonómicos. De seguir la segunda tesis, la de que la adscripción del consorcio lo es a todos los efectos en la determinación de su régimen jurídico, simplemente los criterios de la norma estatal básica desplazarían a los de la autonómica, con lo que el consorcio sería ahora entidad estatal, autonómica o local según los criterios, uniformes, establecidos por el Estado.

3.5

El consorcio como entidad de base asociativa

La caracterización que ha hecho nuestra doctrina del consorcio como entidad instrumental, ha ido tradicionalmente acompañada de su calificación como ente asociativo o corporativo³³. Para no inducir a confusión con el fenómeno de las corporaciones de derecho público, que presenta notas distintas, no-

32. Pueden ponerse como ejemplo los consorcios metropolitanos de transporte andaluces, participados mayoritariamente por entidades locales (un 55 %, del que un 50 % corresponde a los ayuntamientos del área metropolitana, y un 5 % a la diputación provincial de la misma), siendo la Administración autonómica andaluza minoritaria con respecto a las mismas (un 45 % de participación), pero siendo en todo caso la Administración Pública de adscripción, conforme a los criterios establecidos en la disposición adicional vigésima de la LRJPAC. Sin embargo, si se aplican los criterios definidos en el artículo 78.3 de la LAULA, estos consorcios serían en todo caso entidades locales. Hemos estudiado estos consorcios en TOSCANO GIL, F., *Los consorcios metropolitanos*, *op. cit.*, pp. 103-223.

33. Pueden citarse desde autores que inciden en la primera de estas notas características, hasta otros que ponen el acento en la segunda, y quienes cohonestan sin problemas ambas. Nos remitimos a las citas recogidas en TOSCANO GIL, F., *Los consorcios metropolitanos*, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

sotros hemos preferido abogar siempre por definirlo como entidad de base asociativa, descartando la utilización del término corporativo³⁴.

Cuando definimos el consorcio como ente asociativo, lo que queremos decir es que este nace como fruto de un pacto asociativo entre varias entidades, que deciden libremente, en el ejercicio de un derecho de asociación que les reconoce el ordenamiento jurídico (artículo 10.1 de la Carta Europea de Autonomía Local para las entidades locales)³⁵, constituir una entidad de este tipo. Algunas leyes autonómicas, como la LAULA, en su artículo 78.1, han subrayado expresamente esta nota característica.

Esta naturaleza asociativa asemeja al consorcio a otras asociaciones de entidades locales existentes en nuestro derecho, como las mancomunidades de municipios, cuyo fundamento es el mismo. Aun compartiendo la naturaleza asociativa, debe diferenciarse netamente al consorcio de otras entidades asociativas, como las sociedades mercantiles constituidas por varias Administraciones Públicas, en tanto la personalidad de estas sociedades no es pública, sino privada. No son Administraciones Públicas, al contrario que el consorcio.

Pues bien, esta nota característica del consorcio pierde intensidad con la reforma estatal de su régimen legal, hasta tal punto que puede decirse que queda bastante desvirtuada, como consecuencia de la intensificación de su consideración como ente instrumental, como ya hemos tenido ocasión de apuntar antes. Esto es lo que ocurre, como hemos expuesto ya con cierto detenimiento, cuando la nueva disposición adicional vigésima de la LRJPAC decide que el consorcio deberá adscribirse a una sola Administración Pública. Es obvio que, siendo el consorcio una entidad asociativa, la adscripción formal de este a una sola de las entidades que se asocian va en detrimento de dicha asociación, en la que, por definición, todas cuentan por igual, aunque sea guardando cierta proporcionalidad.

También resulta afectada la naturaleza asociativa del consorcio por la limitación del número máximo de miembros de los órganos de gobierno de los consorcios locales, que establece la nueva disposición adicional duodécima de la LBRL, en la redacción que le ha dado la LRSAL, y que puede conducir a una ausencia de representación de las entidades consorciadas en su seno, o, cuando menos, a una infrarrepresentación, según la interpretación que se haga de esta nueva disposición. Esta nueva norma resulta contraria a previsiones

34. Así venimos haciéndolo desde TOSCANO GIL, F., *Los consorcios metropolitanos*, op. cit., p. 53.

35. El artículo 10.1 de la CEAL dispone que “las entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común”.

legales establecidas expresamente para los consorcios locales, como la del artículo 110.4 TRRL, o, en la normativa autonómica, la del artículo 81 LAULA. Existiendo una previsión similar para todos los consorcios administrativos en el artículo 6.5 LRJPAC, tercer párrafo, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la LRJSP no la conserva, obviando la representación de las entidades consorciadas en los órganos de decisión del consorcio. Además, la LRJSP deroga expresamente el citado artículo 110 TRRL. Por tanto, puede decirse que la aprobación de la LRJSP consolida esta tendencia de reforma normativa, de considerar al consorcio antes un ente instrumental que un ente asociativo.

3.6

La heterogeneidad de la composición del consorcio

El consorcio como entidad asociativa se diferencia de otras entidades asociativas, como las mancomunidades de municipios, por la heterogeneidad de las entidades que forman parte del mismo³⁶. Aunque estas entidades son Administraciones Públicas, pueden ser Administraciones de diversa naturaleza, sin que tengan que proceder necesariamente del mismo círculo de organización territorial, e incluso admitiendo la participación, en concurrencia con las Administraciones Públicas, de entidades privadas sin ánimo de lucro.

Esta heterogeneidad de los miembros del consorcio aparece recogida con toda claridad en el artículo 87 LBRL y en el artículo 6.5 LRJPAC, así como en leyes autonómicas, como, por ejemplo, los artículos 78.2 LAULA y 269.1 TRLMRLC. También ha sido subrayada por la jurisprudencia. Puede citarse la STS de 8 de noviembre de 1999, en cuyo FJ 6.º se ha destacado expresamente esta característica respecto del consorcio local, al indicarse que la opción organizativa que este supone está contemplada “especialmente con la finalidad de que esta colaboración pueda producirse con Administraciones distintas a las locales”.

En nuestra opinión, la heterogeneidad como nota característica del consorcio no resulta alterada por la reforma, manteniéndose, e incluso ratificándose en la posibilidad de incorporar al mismo entidades privadas sin ánimo de lucro, previsión esta que, con rango de norma estatal básica, solo se contem-

36. Así ha sido destacado, desde el clásico de MARTÍN MATEO, R., *Los consorcios locales*, IEAL, Madrid, 1970, p. 41, hasta los más recientes trabajos de BARRERO RODRÍGUEZ, C., “Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 45, 2002, pp. 84 y 100, y LÓPEZ MENUDO, F., “Servicios municipales y gestión consorciada”, en AA. VV., *Jornadas de Estudios sobre Consorcios Locales*, CEMCI, Granada, 1995, pp. 23 y 24.

plaba para los consorcios locales en el artículo 87.1 LBRL. Ahora, aunque sea de forma indirecta, la disposición adicional vigésima LRJPAC la reconoce en su apartado tercero, para todos los consorcios administrativos, no ya solo para los locales. Los artículos 118.1 y 120.3 de la LRSJP también.

3.7

La voluntariedad del consorcio

Cuando decimos que el consorcio es una entidad de constitución voluntaria, nos estamos refiriendo a que el mismo se caracteriza porque su creación no obedece a una imposición de un nivel de gobierno superior, sino que es fruto de la voluntad libre de las entidades que deciden consorciarse, a las que nadie impone crear un consorcio, integrarse en el mismo, o permanecer en este³⁷.

Esta nota característica del consorcio administrativo está en consonancia con la naturaleza asociativa del mismo; el consorcio es de constitución voluntaria porque es una entidad asociativa, que responde al ejercicio del derecho de asociación de las entidades que lo integran, como manifestación de su potestad de autoorganización, y, en definitiva, de su autonomía.

Igualmente, la voluntariedad del consorcio también se deriva de su configuración como técnica de cooperación interadministrativa, a la que nos referiremos más adelante. El artículo 57 LBRL, párrafo primero, recoge expresamente esta relación entre cooperación y voluntariedad, así como la aplicación de estas notas al consorcio local, cuando establece que “la cooperación (...) se desarrollará con carácter voluntario (...) pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios”.

En esta misma línea, los tribunales se han ocupado de subrayar que la cooperación interadministrativa se define por su voluntariedad. El Tribunal Supremo ha destacado el vínculo existente entre los términos consorcio, cooperación y voluntariedad, en su STS de 29 de marzo de 1989 (FJ 2.º), donde, respecto del artículo 57 LBRL, se dice que “tal precepto da por supuesta, ante todo, la voluntad de los entes para consorciarse o convenirse, exigiendo consiguientemente la suscripción de consorcios o convenios, con indudable posibilidad de que quienes intervengan fijen de común acuerdo los casos, condiciones, concreción de fines y circunstancias en que la cooperación o colaboración va a prestarse recíprocamente”. También en su STS de 8 de no-

37. La voluntariedad del consorcio como nota característica del mismo ha sido destacada, entre otros, en NIETO GARRIDO, E., *El consorcio administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1997, p. 42.

viembre de 1999 (FJ 6.º), en la que puede leerse que “la figura de los consorcios no se regula como una obligación de las Administraciones locales para el logro de fines de interés público, en colaboración con otras Administraciones, sino como una mera opción organizativa”.

Pues bien, si la naturaleza asociativa del consorcio ha perdido con la reforma, su voluntariedad no iba a ser menos. Así se desprende de la nueva redacción dada al artículo 57 LBRL por la LRSAL, cuyos apartados segundo y tercero contienen ahora importantes limitaciones a la constitución de nuevos consorcios locales, lo que supone, en suma, una limitación a la libre voluntad de constituirlos.

El apartado segundo del artículo 57 LBRL exige ahora que la constitución de consorcios locales deba mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El apartado tercero del mismo precepto establece la subsidiariedad del consorcio respecto del convenio, lo que supone que solo podrá crearse un consorcio cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio, y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. A ello se añade que, en todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda de la entidad local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.

También debe considerarse una limitación a la constitución de nuevos consorcios, la prohibición recogida en el apartado primero de la nueva disposición adicional novena de la LBRL, obra igualmente de la LRSAL, según la cual las entidades locales territoriales no podrán constituir o participar en un consorcio durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste.

Y como limitación, no ya a la constitución, sino al mantenimiento de los consorcios ya existentes, debe tenerse en cuenta la previsión del apartado segundo de la misma disposición adicional novena LBRL, que obliga a disolver aquellos consorcios que, estando en situación de desequilibrio financiero, no logren corregir dicho desequilibrio tras la aprobación del correspondiente plan de corrección del mismo.

3.8

El consorcio como técnica de cooperación interadministrativa

Como ya hemos tenido ocasión de apuntar antes, el consorcio es una técnica de cooperación interadministrativa, si bien de tipo organizativo, en la medida en que, a diferencia del convenio, el consorcio presupone la creación de una

organización dotada de personalidad jurídica³⁸. Mediante el consorcio, Administraciones Públicas de diverso orden ponen en común, de forma voluntaria, sus esfuerzos, actividad y competencias, para la consecución de fines que son propios de todas ellas. La creación de un consorcio permite a las entidades que lo integran obrar juntas y de común acuerdo, cooperar para el logro de intereses comunes. Sumando, pues, más que si lo hicieran de forma separada.

Como técnica de cooperación interadministrativa el consorcio administrativo aparece regulado en estos términos en el título I de la LRJPAC (artículo 6.5), que es el título que esta Ley dedica a las relaciones interadministrativas, bajo la rúbrica “De las Administraciones Públicas y sus relaciones”³⁹. También los consorcios locales, al menos una parte de su regulación, el artículo 57 LBRL, se ubican en la parte que esta Ley dedica a las “Relaciones interadministrativas”, el capítulo II del título V de la misma.

En nuestra opinión, si bien no puede decirse que esta consideración del consorcio como técnica de cooperación interadministrativa se pierda con la reforma, no es menos cierto que algo sí se resiente, en la medida en que se ve afectada la voluntariedad como nota característica de los consorcios locales, y que voluntariedad y cooperación van de la mano. Si las fórmulas de cooperación interadministrativa se caracterizan por su voluntariedad, y dicha voluntariedad implica poder elegir la técnica de cooperación, un sistema como el arbitrado por el nuevo artículo 57 LBRL, que establece la subsidiariedad del consorcio respecto del convenio, constriñe la consideración de este como técnica de cooperación.

3.9

El consorcio como entidad de funcionalidad y objeto abiertos

El consorcio administrativo se caracteriza por ser una entidad cuya funcionalidad y objeto se definen en términos muy abiertos⁴⁰. Precisamente porque

38. Esta diferenciación entre fórmulas organizativas y no organizativas de cooperación, entidades e instrumentos, ha sido muy bien articulada en la legislación andaluza, como puede constatarse con la lectura del artículo 62 de la LAULA. Al respecto, puede verse TOSCANO GIL, F., “Título V. La cooperación territorial: entidades e instrumentos para la cooperación territorial. Mancomunidades, consorcios, convenios y redes de cooperación”, en RIVERO YSERN, J. L. (dir.), MONTOYA MARTÍN, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (coords.), *Derecho local de Andalucía: la Ley 5/2010, de 11 de Junio de Autonomía Local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, p. 297.

39. Si bien es cierto que, tras la reforma, la regulación del consorcio ha trascendido del título I, al situarse ahora también en sus disposiciones adicionales (en la vigésima, como ya se ha visto), con una densidad normativa inusitada, en cuanto sobrepasa, en mucho, el contenido del conocido artículo 6.5.

40. Así se entendía ya en MARTÍN MATEO, R., *Los consorcios locales*, op. cit., pp. 54 y 55, pero también en trabajos más recientes, como MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., “Consortios locales”, op. cit., p. 632.

no se definen. El objeto y la funcionalidad del consorcio forman parte de la indefinición que referíamos al principio, y que hacen de este una figura eminentemente flexible y, por tanto, muy útil.

Esto es así porque, en el fondo, el objeto del consorcio es la cooperación, y dentro de dicha cooperación caben actividades muy diversas, siempre y cuando se encuentren dentro del ámbito de interés de las entidades consorciadas. En estos términos debe entenderse la dicción del artículo 57.1 LBRL, cuando dice que “la cooperación (...) tanto en servicios locales como en asuntos de interés común (...), se desarrollará (...) mediante los consorcios”. Aún más abierto resulta el artículo 87 LBRL, que se limita a decir que “las entidades locales podrán constituir consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común”. En esta misma línea, la LAULA (artículo 78.1) habla de “servicios y actividades de interés común”.

No puede decirse, según nuestro criterio, que este aspecto caracterizador de los consorcios haya sido alterado por la reforma de su régimen legal llevada a cabo por la LRSAL y la Ley 15/2014. No obstante, sí que debe decirse que este rasgo sí ha sido modificado por la LRJSP. Esto es así porque el artículo 118.2 de la LRJSP dispone que “los consorcios podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes”. Ciertamente, esta definición de las funciones o del objeto del consorcio sigue siendo bastante abierta, pero desde luego, aun así, es más determinada que la existente en las normas vigentes. Cuestión aparte es su similitud con las funciones propias de los organismos autónomos (compárese con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LOFAGE), lo que no hace sino ratificar esta asimilación entre la naturaleza jurídica de los consorcios y los organismos autónomos que venimos apuntando desde el principio.

4 Conclusiones

Para finalizar, a modo de conclusión, debemos responder a la pregunta que nos hacíamos al principio de este trabajo, acerca de si la reforma del régimen legal de los consorcios ha supuesto simplemente una modificación de sus notas características, o, por el contrario, ha ido más allá, alterando la naturaleza jurídica de esta institución. En nuestra opinión, tras el análisis que hemos realizado en estas páginas, no puede decirse que esta reforma se haya limitado a una mera alteración de los caracteres del consorcio, pues la forma en que se incide sobre algunos de ellos es bastante significativa, y no puede considerarse de alcance menor. Pero tampoco pensamos que esta alteración

de algunas de sus notas características, que, sin duda, afecta a su naturaleza jurídica, termine con la reconocibilidad de la institución. Esto es, el consorcio administrativo sigue siendo reconocible como tal, por mucho que parte de sus rasgos característicos se hayan visto hondamente afectados por la reforma. No obstante, ni todos sus caracteres se han visto afectados, ni los que han resultado tocados lo han sido hasta el punto tal de ser eliminados.

No se ha modificado su naturaleza de Administración Pública, ni la heterogeneidad en su composición que caracteriza al consorcio. Y aunque hoy día es una figura menos flexible, que ha visto reducido el amplio margen que la ley dejaba a la autorregulación, así como la indefinición que lo ha definido siempre, aún es posible considerarlo una entidad de objeto y funcionalidad bastante abiertos. También se reconoce el consorcio en su voluntariedad y en su carácter asociativo, notas que se ven constreñidas con la reforma, pero que no desaparecen. Lo mismo puede decirse, en sintonía con esto último, de su configuración como técnica de cooperación interadministrativa. El consorcio administrativo sigue siendo una entidad de cooperación, aunque el margen de elección sea ahora menor. Nada obsta a su consideración de consorcio el hecho de que la ley acentúe su naturaleza de entidad instrumental, puesto que ya la tenía, si bien, en el futuro, si el resto de rasgos del consorcio se siguen atenuando, costará distinguir un consorcio de un organismo autónomo. Y, finalmente, no puede decirse que la reforma haya contribuido a clarificar, por la forma en que la ha abordado, la cuestión de la calificación del consorcio como entidad local, autonómica o estatal.

Para terminar, tenemos que decir que la reciente aprobación de la LRJSP no cambia estas consideraciones finales, sino que las confirma, puesto que la nueva Ley, en esencia, se limita a recoger las medidas normativas adoptadas por las leyes precedentes.

5

Bibliografía

- BARRERO RODRÍGUEZ, C., “Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 45, 2002.
- 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.
- “La nueva regulación de los consorcios públicos: interrogantes y respuestas sobre el régimen jurídico de su personal”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, 2014.

- ESCRIBANO COLLADO, P., “Los estatutos de las mancomunidades y consorcios locales: principios informadores y contenido legal (I)”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, 2002.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J., “Los consorcios del sector público autonómico: naturaleza y características”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 310, 2009.
- GALÁN GALÁN, A., “El nuevo régimen de los consorcios: la controvertida obligación de adscripción”, *Anuario de Derecho Municipal 2014*, núm. 8, 2015.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, 14.^a ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2008.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a Á., “El nuevo reto de los consorcios”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) y CASARES MARCOS, A. B. (coord.), *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Tomo I, 4.^a ed., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “¿Réquiem por los consorcios? Notas sobre el nuevo régimen jurídico de los consorcios tras la LERSAL”, *Blog www.estudiconsultoria.com*, 7 de junio de 2014.
- KONINCKX FRASQUET, A., “De nuevo sobre los consorcios”, en DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- LÓPEZ MENUDO, F., “Servicios municipales y gestión consorciada”, en AA. VV., *Jornadas de Estudios sobre Consorcios Locales*, CEMCI, Granada, 1995.
- MARTÍN MATEO, R., *Los consorcios locales*, IEAL, Madrid, 1970.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J. L., *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica)*, IEAL, Madrid, 1974.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L., “El sector público local. Redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos”, en CARRILLO DONAIRE, J. A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-Grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2014.
- MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- MELLADO RUIZ, L., *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?*, CEMCI, Granada, 2014.

- MONTOYA MARTÍN, E., “Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización”, en CASADO CASADO, L., FUENTES I GASÓ, J. R. y GIFREU I FONT, J. (coords.), *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica*, INAP, Madrid, 2012.
- “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, 2014.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., “Consortios locales”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo I. A-G*, Iustel, Madrid, 2005.
- NIETO GARRIDO, E., *El consorcio administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1997.
- “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*, núm. 285, 2001.
 - “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y los consorcios administrativos”, en CARRILLO DONAIRE, J. A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-Grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2014.
- REBOLLO PUIG, M., “Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, CEMCI, Granada, 1995.
- “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, Madrid, 1997.
- TOSCANO GIL, F., “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, 2010.
- “La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27, 2011.
 - *Los consorcios metropolitanos*, Fundación Democracia y Gobierno Local-IAAP, Madrid, 2011.
 - “Título V. La cooperación territorial: entidades e instrumentos para la cooperación territorial. Mancomunidades, consorcios, convenios y redes de cooperación”, en RIVERO YSERN, J. L. (dir.), MONTOYA MARTÍN, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (coords.), *Derecho local de Andalucía: la Ley*

5/2010, de 11 de Junio de Autonomía Local de Andalucía, Iustel, Madrid, 2012.

- “La reforma local y la intermunicipalidad”, en FERIA TORIBIO, J. M.^a (coord.), *Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios*, CENTRA, Sevilla, 2013.
- “El consorcio administrativo en la encrucijada”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. 3, 2015.

VELASCO CABALLERO, F., “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma del 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

