

Las nuevas fórmulas institucionales para la equidad territorial y la cooperación municipal

Tomàs Font y Joan Perdigó
Universidad de Barcelona

1. Introducción.
2. El estado de los ordenamientos español y catalán en materia de cooperación y solidaridad interterritorial.
3. Las alternativas en el derecho comparado: Francia e Italia.
 - 3.1. Francia: la *communauté d'agglomération*, la *communauté urbaine* y la *communauté des communes*. 3.2. Italia: la *convenzione* y el *accordo di programma*. 3.2.1. La *convenzione*. 3.2.2. El *accordo di programma*.
4. Las formas de cooperación intermunicipal en los ordenamientos estatal y catalán.
5. Un Fondo de Compensación Intermunicipal.
 - 5.1. Articulación de un Fondo de Compensación Intermunicipal. 5.2. Clases de recursos del Fondo. 5.3. Régimen jurídico y económico de la compensación.
6. El ente gestor del Fondo de Compensación Intermunicipal.
 - 6.1. El convenio. 6.2. La comunidad de municipios. 6.3. La mancomunidad de municipios. 6.4. El consorcio.

1. Introducción

La cooperación entre municipios ha estado tradicionalmente orientada hacia la ejecución de obras o la gestión de servicios públicos de interés común (agua, saneamiento, residuos). Últimamente, no obstante, se hace presente la exigencia de que el ámbito de la cooperación intermunicipal se extienda también al desarrollo económico y su sostenibilidad, con un alcance plurimunicipal. Así lo patentiza la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo de Cataluña (LUC), cuando establece como el primero de sus principios de actuación el del desarrollo urbanístico sostenible, definido en el artículo 3 de la Ley de urbanismo de Cataluña. Las formas institucionales de cooperación entre municipios tienen que dar respuesta a esta nueva exigencia.

Sin embargo, no se puede perder de vista que la gestión en común de los servicios esenciales, abastecimiento de agua, saneamiento de aguas residuales, gestión de residuos y movilidad, está directamente vinculada al desarrollo sostenible y necesitadas de un mayor grado de cooperación. Es en esta di-

rección donde hace falta hacer efectivas las exigencias de equilibrio territorial, de coordinación de las iniciativas municipales y de solidaridad entre municipios.

Estas exigencias se plantean también respecto de la planificación de nuevos usos del suelo y, en particular, en la armonización de los usos residenciales, agrarios y ganaderos, extractivos, industriales y de servicios –en particular, comerciales y turísticos–, con la preservación del paisaje. La necesaria contención y racionalización de estos usos no puede convertirse, de todas formas, en un freno para el desarrollo y una limitación o disminución de recursos y, por lo tanto, de servicios para determinados municipios. Se trata, pues, de analizar la posibilidad y las modalidades que podría adoptar la constitución de un Fondo de Compensación Intermunicipal, con el objeto de articular la transferencia de recursos entre los municipios beneficiados por la implantación de usos industriales, turísticos y de servicios y aquellos otros en los que se excluya este tipo de aprovechamiento.

Se trata de hacer efectiva la solidaridad intermunicipal como un instrumento de equilibrio económico, ambiental y social y, en definitiva, el desarrollo sostenible de la comarca. Sólo en el marco de esta solidaridad se podrá realizar la correcta interacción de la sostenibilidad:

a) desarrollo económico: el medio; b) protección y mejora del medio ambiente: la condición, y c) desarrollo social: la finalidad.

Claramente en esta línea se encuentran el concepto de desarrollo urbanístico sostenible, contenido en el mencionado artículo 3 de la Ley de urbanismo de Cataluña, y la incorporación de la sostenibilidad entre los ámbitos competenciales de los entes locales, en el del artículo 63.1 bis de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, según modificación de la Ley 21/2002, de 5 de julio.

2. El estado de los ordenamientos español y catalán en materia de cooperación y solidaridad interterritorial

En el ordenamiento local, ni en el español ni en el catalán, no se han generado formas institucionales especialmente dirigidas a promover la cooperación intermunicipal, y menos aún en su vertiente socioeconómica. Más que la solidaridad y la cooperación horizontales, en nuestro derecho local prima la solidaridad territorial por la vía de las relaciones verticales con entidades supramunicipales y no por la vía de las relaciones intermunicipales: diputaciones y comunidades autónomas; y, en Cataluña, los consejos comarcales, con el agravante de su insuficiente dotación económica.

Tanto nuestra legislación de régimen local, como la de las haciendas locales y la urbanística, al contrario de la francesa o la italiana, presentan, pues, graves faltas en este sentido. De hecho, la única dotación económica dirigida a la cooperación supramunicipal es el recargo provincial de las diputaciones sobre el IAE; y la cooperación intermunicipal se remite a una regulación genérica de los convenios, las mancomunidades y los consorcios.

Aun así, como se ha dicho, dos leyes catalanas bien recientes parece que vienen a poner algún remedio a esta situación: la mencionada Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo de Cataluña, y la modificación de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobada por la vía de la Ley 21/2002, de 5 de julio.

3. Las alternativas en el derecho comparado: Francia e Italia

3.1. Francia: la *communauté d'agglomération*, la *communauté urbaine* y la *communauté des communes*

El minifundismo municipal francés, el más exacerbado de Europa, se ha visto tradicionalmente compensado por una rica red de asociacionismo comunal o municipal, los nominados *syndicats de communes*, correspondientes a nuestras mancomunidades. Pero es que, en el marco de la Ley de 2 de marzo de 1982 de descentralización local y regional, durante el primer Gobierno de François Mitterrand, este tejido asociativo local ha sido objeto, durante los años 90, de varias revisiones, dotándolo de nuevas figuras e instituciones capaces de responder a las nuevas necesidades de cooperación en materia de desarrollo socioeconómico y urbanístico; más allá de la gestión en común de servicios públicos: la Ley de 6 de febrero de 1992, de ordenación territorial, y la Ley de 12 de julio de 1999, de apoyo y simplificación de la cooperación intermunicipal, concordante con la Ley de 25 de junio de 1999, de ordenación y desarrollo sostenible del territorio.

Las nuevas formas asociativas son:

- a) la *communauté d'agglomération* para aglomeraciones de más de 50.000 habitantes, alrededor de un municipio de más de 15.000;
- b) la *communauté urbaine*, para conurbaciones de más de 500.000 habitantes;
- c) la *communauté des communes*, abierta a cualquier agrupación de municipios con independencia de su población.

Las características básicas de todos estos “establecimientos públicos de cooperación intermunicipal” son:

- a) una particular relación con la Administración del Estado por medio de un contrato o un convenio específico
- b) un proyecto común de desarrollo local socioeconómico y de ordenación del territorio;
- c) la puesta en común de las competencias referidas a estos ámbitos, así como las de vivienda, abastecimiento de agua potable, saneamiento de aguas residuales y gestión de residuos;
- d) permite distribuir la gestión de cada servicio común a una Alcaldía que actúa por cuenta de los demás municipios;
- e) la progresiva sustitución de los *syndicats* por las nuevas *communautés*.
- f) la creación o la reformulación de un recurso específico, por medio de la “unificación como impuesto intermunicipal de la *taxe professionnelle*, correspondiente a nuestro IAE”.

Además de este recurso propio o IAE único, hay varias formas de participación específicas en los presupuestos y los tributos del Estado:

- a) una específica dotación intermunicipal, y la posibilidad de poner en común otras participaciones municipales como: b) el fondo de compensación del IVA, y c) la dotación de desarrollo rural y la dotación de solidaridad comunitaria municipal.

Tanto los antiguos *syndicats* como las nuevas *communautés* están dotados de personalidad jurídica propia, diferenciada de la de cada municipio. Estas comunidades sólo integran municipios, quedando excluidas las otras administraciones: la de la República, la región o el departamento, así como las entidades sin afán de

lucro. Es decir, que en Francia no hay formas de cooperación por la vía de convenio o consorcio.

3.2. Italia: la *convenzione* y el *accordo di programma*

Las formas institucionales italianas se parecen más a las españolas y las catalanas que su Texto único de ordenamiento de las entidades locales, aprobado por el Decreto legislativo 267/2000, de 18 de agosto, y al que se refiere L. Vandelli en el *Anuario* del año pasado, contiene una regulación más rica y variada que la nuestra. Estas formas de cooperación son las siguientes:

a) la *convenzione* y el *accordo di programma*, de carácter convencional y sin personalidad jurídica propia;

b) la *unione di comuni*, la *comunità montana* y la *associazione intercomunale* (por ahora, sólo en la región de Emilia Romagna).

No hay, asimismo un régimen económico intermunicipal específico, como en el caso francés.

Aquí nos centramos en el comentario de las dos primeras figuras, tanto por su originalidad como porque tienen cierta similitud con las “comunidades de municipios” creadas en la reciente modificación de la Ley municipal y de régimen local, recientemente aprobada por el Parlamento de Cataluña.

3.2.1. La *convenzione*

La *convenzione* tiene por objeto la gestión coordinada de funciones administrativas y servicios públicos. Su constitución se formaliza por medio de un convenio sólo entre entes locales, ordinariamente municipios. No tiene personalidad, pero permite crear órganos comunes, *uffici comuni*, o bien delegar funciones y servicios en el ayuntamiento líder, el *capofila*, o la combinación de ambas técnicas. El régimen económico-financiero se pacta en el convenio y está a cargo del *capofila*.

3.2.2. El *accordo di programma*

Mientras la *convenzione* está dirigida a la gestión común de funciones administrativas y servicios públicos, sólo entre municipios, el *accordo di programma* tiene por objeto la definición y la ejecución de obras e intervenciones que requieren la acción coordinada de municipios, provincias, regiones, Administración estatal y otros entes públicos.

4. Las formas de cooperación intermunicipal en los ordenamientos estatal y catalán

La regulación genérica del convenio, las mancomunidades y los consorcios, se encuentra en la LBRL y en la LMC. La legislación sectorial –aguas, urbanismo– estatal y autonómica, también se limita a referencias genéricas a entidades inter o supramunicipales. La Ley de haciendas locales no contempla ninguna especial forma de financiación o participación en los tributos estatales, específica para las mancomunidades o los consorcios; sólo el recargo provincial del IAE. En cambio, la Ley 45/1966, de 22 de julio, reservó hasta un 8% del Fondo Nacional de Haciendas

Locales para mancomunidades y para municipios que decidieran agregarse a otros o fusionarse.

La reciente reforma de la Ley de haciendas locales, aprobada por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, no ha aportado nada a la cooperación económica intermunicipal, lo que demuestra que es una cuestión que, hoy por hoy, no se plantea. En particular, las modificaciones introducidas en el IAE, especialmente, la exención de los empresarios, personas físicas, cuya cifra de negocios sea inferior a un millón de euros, *en nada* contribuyen a una eventual puesta en común de los rendimientos de este impuesto. Tampoco es operativa, a estos efectos, la novedad de la cesión de un porcentaje del rendimiento obtenido por el Estado en las cuotas imputables a cada municipio del IRPF, el IVA y los impuestos especiales, puesto que los beneficiarios son únicamente las capitales de provincia o de comunidad autónoma y los municipios de 75.000 habitantes o más.

El “convenio” tiene por objeto actuaciones específicas en común, entre municipios o entre éstos y otras administraciones, no da lugar a personalidad jurídica, ni permite la creación de órganos comunes.

La “mancomunidad” es un ente local con personalidad diferenciada de la de los municipios, y sólo municipios, que la integran; la reciente legislación autonómica apuesta por la modificación de su procedimiento de creación y por la prioridad de la financiación de sus obras y servicios en el Plan Director de Inversiones Locales y en el Plan Único de Obras y Servicios. La modificación de la Ley municipal de Cataluña también prevé las mancomunidades urbanísticas, obviadas por la Ley urbanística.

El “consorcio” tiene una “arquitectura variable” puesto que, con personalidad jurídica propia y diferenciada, puede integrar tanto municipios, como otras administraciones y entidades privadas sin afán de lucro.

Y los “consorcios urbanísticos” de la nueva Ley urbanística, con notables funciones en materia de formulación y tramitación de planes urbanísticos plurimunicipales, aprobación de instrumentos de gestión urbanística y de ejecución de instrumentos de planeamiento y gestión, como entidades urbanísticas especiales y administraciones actuantes.

Como ya se ha dicho, la reciente modificación de la Ley municipal catalana ha creado las “comunidades de municipios”, claramente inspiradas en la *convenzione* italiana, sin personalidad pero con organización y financiación propias (sección presupuestaria específica en el presupuesto de cada ayuntamiento).

5. El Fondo de Compensación Intermunicipal

El desarrollo sostenible y armónico del territorio exige una distribución racional de las diferentes clases de suelo urbanizable y no urbanizable, y de usos industriales, turísticos, comerciales, de servicios, residenciales, agrícolas y forestales. Pero para que esto se pueda hacer sin generar desigualdades y agravios comparativos es imprescindible establecer algún instrumento de compensación económica, que permita que los municipios con usos más rentables contribuyan económicamente a que los que mantienen usos que no lo son tanto, reciban los recursos suficientes para financiar unos servicios de calidad homologables a los de los municipios más “ricos”.

5.1. Articulación de un Fondo de Compensación Intermunicipal

El objeto de un Fondo de Compensación Intermunicipal (FCI) tendría que ser el de contribuir a hacer efectivas las finalidades de solidaridad, en el marco del respectivo plan territorial parcial y, en su caso, de las previsiones del correspondiente plano director urbanístico (artículo 56 de la Ley de urbanismo de Cataluña), en su concreción en los respectivos planes de ordenación urbanística, municipales o plurimunicipales, equilibrando los beneficios y las cargas entre municipios. Mientras no se aprueben los planes territoriales parciales i/o los planes directores urbanísticos, los denominados planes estratégicos, aprobados por algunos municipios y algunas comarcas, pueden servir de pauta a estos efectos.

El Fondo tiene que tener un ente gestor (en virtud de un convenio, comunidad, mancomunidad, consorcio); pero antes de entrar en este aspecto, vale más estudiar la integración financiera del Fondo y con qué recursos económicos se podría nutrir.

5.2. Clases de recursos del fondo

Esencialmente, el FCI se nutriría de dos clases de recursos:

a) una aportación regular y periódica de los ayuntamientos, representada por un porcentaje sobre el IBI o el IAE de cada municipio;

b) una aportación singular de los municipios beneficiados por una determinada ubicación de suelo industrial, residencial o de servicios, consistente en un porcentaje de las cuotas del ICIO, el IAE o el IBI recaudadas en la zona.

Un caso similar al que se propone es el de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, con una aportación del 0,045% del respectivo IBI (a la que se añade una aportación de los presupuestos generales del Estado para los municipios que habían formado parte de la extinguida Corporación Metropolitana de Barcelona).

Podría pensarse también en una puesta en común de la cesión del porcentaje de las cuotas líquidas del IRPF y el IAE, contemplada en el artículo 112 bis de la LHL, según la Ley 51/2002, pero la operación sería bastante compleja.

Otros recursos podrían ser:

- a) un porcentaje de participación en el 10% del aprovechamiento urbanístico;
- b) el rendimiento de la gestión de los polígonos industriales, de servicios o residenciales, en el supuesto de que sea asumida por el propio ente gestor del FCI;
- c) subvenciones y ayudas de otras administraciones: Red Básica de Municipios de Calidad de la Diputación de Barcelona, el PUOS de la Generalitat, Fondo de Cohesión o la FEDER de la Comunidad Europea;
- d) cuotas de otras entidades públicas y privadas, integradas en el ente gestor.

5.3. Régimen jurídico y económico de la compensación

El régimen de la compensación sería singular, actuación por actuación, por medio de un convenio a tres bandas, el ente gestor del Fondo, el ayuntamiento o ayuntamientos beneficiados por la actuación urbanística y el ayuntamiento o ayuntamientos beneficiarios de la compensación. El destino de la compensación sería finalista y dirigido a la financiación de un determinado proyecto del ayuntamiento o ayuntamientos beneficiarios de la compensación (infraestructuras de servicios o

programas de carácter socioeconómico, turístico, cultural, etc.). El ente gestor podría auxiliar a los ayuntamientos en la redacción de estos proyectos o programas.

6. El ente gestor del Fondo de Compensación Intermunicipal

En la elección de la forma institucional del Fondo de Compensación Intermunicipal juegan dos variables:

- a) la necesidad o conveniencia, o no, de dotarlo de personalidad jurídica propia;
- b) la participación, además de los ayuntamientos, de otras administraciones y entidades públicas y privadas.

Mientras la primera alternativa es opinable, la segunda es imprescindible en iniciativas de orden socioeconómico, territorial y urbanístico.

6.1. El convenio

Se trataría de un convenio marco o fundacional, casi estatutario, del que después se derivarían los convenios específicos de cada actuación compensatoria.

El convenio combina la agilidad de una organización sin personalidad, con la participación de municipios, otras administraciones (Consejo Comarcal, Diputación, mancomunidades sectoriales que puedan existir), y organizaciones empresariales, sindicales y agrarias, cajas de ahorro y demás entidades privadas sin afán de lucro.

Aun así, el convenio plantea dificultades, casi insalvables, a la hora de administrar los recursos económicos.

6.2. La comunidad de municipios

En la reciente modificación de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, la nueva figura de la comunidad de municipios, sin personalidad jurídica propia, permite no obstante articular una organización común y, sobre todo, la puesta en común de recursos y su administración por los órganos comunes.

Su punto de partida es un convenio entre municipios. El obstáculo es que, en principio, sólo admite la integración de ayuntamientos. De todas formas, nada impediría que la comunidad de municipios se dotara de un consejo asesor o consultivo, con participación de otras administraciones y entidades públicas y privadas. Es una alternativa muy interesante, a estudiar con mayor detalle.

La comunidad de municipios de los nuevos artículos 117.5 a 117.14 de la LMC, claramente inspirada en la *convenzione* italiana del Decreto legislativo 276/2000, de 18 de agosto, y en las "agrupaciones municipales" propuestas en el Informe de la Comisión de Expertos en materia de organización territorial, citado ya en la valoración general de éste y de anteriores anuarios.

Las comunidades se constituyen, por convenio, entre los municipios que quieren gestionar en común determinadas "tareas y funciones", ya sea con carácter temporal o indefinido. El origen convencional ya da a entender que las comunidades no tienen personalidad jurídica propia y diferenciada de la de los municipios agrupados, pero sí que disponen de organización específica.

De entrada, si lo comparamos con la clásica referencia a las "obras y los servicios" que constituyen el objeto de las tradicionales mancomunidades, resulta cho-

cante que, para las nuevas comunidades, la ley se refiera a “tareas y funciones”. Aun así, no parece que pueda haber ninguna delimitación, ya que el artículo 117.10 establece que en el marco del que regula el convenio “[...] atañen a la comunidad de municipios todas las competencias, las potestades y las funciones que le atribuyen los municipios agrupados”. En cualquier caso, no tiene que haber ninguna duda de que la gestión de obras y servicios puede ser una de las finalidades de estas comunidades; como también puede serlo, entre otras tareas y funciones, la de la constitución y la administración de un Fondo de Compensación Intermunicipal, vinculado al planeamiento urbanístico.

La misma alusión a las potestades parece indicar que pueden tener las mismas que el artículo 8.3 de la LMC permite atribuir a las mancomunidades, con la excepción de la expropiatoria, que la mantiene cada ayuntamiento, mientras que la potestad tributaria queda limitada a tasas, precios públicos y tarifas.

El expediente de constitución de la comunidad se inicia por decreto de cada Alcaldía. El alcalde del municipio con más habitantes somete la iniciativa y el proyecto de convenio que regirá la comunidad a información pública. Transcurrido el plazo de veinte días de exposición al público, cada ayuntamiento tiene que resolver las alegaciones que se hayan podido presentar y aprobar definitivamente la constitución de la comunidad y el convenio que la regula.

El convenio regulador tiene que contener:

a) Los municipios comprendidos en la comunidad, que no hace falta que tengan continuidad entre ellos, ni que pertenezcan a la misma comarca.

b) El objeto, la denominación y las finalidades.

c) El municipio en el que la comunidad tendrá su sede social.

d) Los derechos y los deberes de los municipios agrupados.

e) Las competencias que se confieren a la comunidad.

f) Los órganos y el régimen de funcionamiento. La organización debe comprender, como mínimo, el presidente y el consejo; pero libremente se puede crear cualquier otro órgano, ya sean ejecutivos –Comisión de Gobierno, gerente, etc.–, o auxiliar, como también atribuir la gestión a uno de los ayuntamientos, o bien distribuirlas entre los diferentes ayuntamientos agrupados; también se puede prever la creación de sociedades mercantiles en común; en todo caso, es conveniente que el convenio remita el desarrollo de la organización a los acuerdos que el consejo de la comunidad adopte.

g) Los recursos financieros. La comunidad puede tener recursos propios –tasas y precios por los servicios que preste y otros ingresos generados por las actividades que gestione– y aportaciones de los municipios agrupados y de otras administraciones. A este efecto, tienen que prever una sección propia y específica en el presupuesto de cada ayuntamiento.

Hemos apuntado que es perfectamente posible que, para la gestión de los servicios y las actividades que constituyen su objeto, la comunidad cree una o más sociedades mercantiles, cuyo capital esté integrado por participaciones de los ayuntamientos agrupados; este tipo de sociedades ya está debidamente contemplado en el artículo 227 del Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales de Cataluña.

La comunidad no se puede constituir, por sí misma, en entidad urbanística especial y administración actuante, a los efectos de los mencionados artículos 22 y 23

de la Ley de urbanismo. Pero las sociedades creadas por la comunidad, con participación de los municipios agregados sí que pueden tener estas dos condiciones, puesto que expresamente así lo prevén ambos preceptos.

6.3. La mancomunidad de municipios

El procedimiento de constitución ha sido dotado de mayor agilidad en la modificación de la Ley municipal, que también ha previsto la financiación prioritaria de las obras y los servicios promovidos por mancomunidades, en el Plan director de inversiones locales y el PUOS de la Generalitat.

Con respecto a las mancomunidades, esencialmente, se simplifica mucho su procedimiento de constitución, en los términos siguientes:

a) La iniciativa es de cada ayuntamiento, con el voto favorable de la mayoría simple.

b) En este mismo acuerdo se designa al concejal que tiene que formar parte de la comisión redactora de los estatutos; ya no hace falta que esta comisión sea designada por la asamblea de todos los concejales de los ayuntamientos de los municipios que se quieren mancomunar.

c) Esta asamblea, en principio, sólo tiene que reunirse dos veces: para la aprobación inicial del proyecto de estatutos y su información pública, y para la aprobación definitiva de este proyecto, siempre por mayoría simple de los asistentes.

d) Los estatutos son después aprobados por el Pleno de cada ayuntamiento, acuerdo adoptado por mayoría absoluta.

Aunque el objeto de las mancomunidades permanece abierto a toda clase de obras, servicios y funciones de competencia municipales –dejando de lado, por ahora, a la policía municipal–, es significativa la mención que el artículo 113.1 de la LMC hace de las mancomunidades constituidas en materia de urbanismo, aguas, saneamiento, transporte y gestión de residuos. Son funciones y servicios en los que la tendencia tendría que ser, ordinariamente, la mancomunidad de su gestión. Por otro lado, hay que entender que la referencia a las “mancomunidades urbanísticas” vendría a enmendar la omisión a estas mancomunidades que se detecta en los artículos 22 y 23 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo de Cataluña, a los efectos de su consideración como entidades urbanísticas especiales y administraciones actuantes.

La mancomunidad sólo admite la integración de ayuntamientos, pero las otras administraciones y entidades privadas también se podrían incorporar por medio de un consejo consultivo.

Tanto con respecto a las mancomunidades como a las comunidades, la modificación de la LMC contempla también su fomento por parte de la Generalitat.

El artículo 20 bis de la LMC regula el fomento de la constitución de mancomunidades por medio de ayudas económicas y técnicas y una previsión especial en los criterios de distribución del Fondo de Cooperación Local de Cataluña y en la asignación de subvenciones finalistas. A estos efectos, el artículo 117.4 de la LMC establece que las obras y los servicios propuestos por las mancomunidades se tienen que incluir, con carácter prioritario, en el Plan director de inversiones locales de Cataluña, en el cual tiene que figurar un apartado destinado a las obras y los servicios de interés supramunicipal.

Asimismo, la modificación del artículo 179.2 de la LMC establece que el Fondo de Cooperación Local de Cataluña tiene que reservar un porcentaje de la participación de los municipios en los ingresos de la Generalitat a distribuir entre las comunidades y las mancomunidades, en los términos que se determine reglamentariamente.

6.4. El consorcio

Su "arquitectura variable" hace del consorcio la institución ideal. Por otro lado, la Ley de urbanismo les atribuye notables funciones en materia de formulación y tramitación de planeamiento, aprobación de instrumentos de gestión urbanística, y de ejecución de instrumentos de planeamiento y gestión.

El consorcio permite integrar al mismo tiempo ayuntamientos, otras administraciones y entidades sin afán de lucro; como, por ejemplo, fundaciones privadas de estudios y promoción local, cajas de ahorros, organizaciones empresariales, sindicales y agrarias, vecinos y ecologistas, ONG, etc., así como la Diputación Provincial, el Consejo Comarcal, las propias mancomunidades existentes, e incluso a empresas públicas gestoras de servicios públicos.

De todas formas, se debe tener en cuenta que, en el seno del consorcio, las facultades de decisión de los ayuntamientos tendrían que ser preeminentes sobre las de los otros miembros. No se puede olvidar que son los ayuntamientos los que hacen las aportaciones económicas que nutren el Fondo, en particular, con respecto a la aprobación de los convenios específicos de cada operación compensatoria. De hecho, pues, la organización del consorcio no sería, en realidad, tan diferente de la del convenio, la comunidad o la mancomunidad.

Además de la formal integración de entidades públicas y privadas, diferentes de los ayuntamientos, la razón más relevante para la constitución del consorcio sería la de añadir, a la administración del Fondo, las funciones de entidad urbanística especial y de Administración actuante que prevén los artículos 22 y 23 de la nueva Ley de urbanismo.

Estas son algunas de las posibilidades que el ordenamiento ofrece como fórmulas para hacer efectiva la solidaridad y el equilibrio interterritorial entre municipios.