

II.-EXTRANJERO.

LOS CONSORCIOS MUNICIPALES EN LA LEGISLACION ITALIANA

SUMARIO: 1. *Naturaleza de los consorcios administrativos. Diversas clases de consorcios.*—2. *Los consorcios comunales. Constitución. Naturaleza del decreto de aprobación.*—3. *Poderes de los Ayuntamientos una vez constituido el consorcio. Normas aplicables.*—4. *La facultad de separarse del consorcio por parte de un Municipio consorciado. Límites.*—5. *Admisión de nuevos consorciados.*—6. *Un supuesto peculiar: los consorcios municipales libres, previstos en el Estatuto y en la Ley Regional siciliana.*

1. La materia de los consorcios administrativos ha sido poco estudiada por la doctrina y raramente da lugar a decisiones jurisprudenciales. Desde las monografías de PORRINI (Florenxia, 1894), ABISSO (Turín, 1917), DELLE DONNE (Turín, 1919) y SALEMI (Roma, 1920), bien poco se ha escrito sobre este punto, excepción hecha, naturalmente, de las referencias contenidas en los estudios generales de derecho administrativo.

Es conocido que los consorcios son entes de tipo asociativo, derivados de la reunión de entes públicos, o de entes públicos y personas privadas, o bien únicamente privados, dirigidos al cuidado de intereses comunes que pueden ser de la más variada clase. Normalmente, en el caso de consorcios de derecho público, el fin genérico perseguido consiste en la realización de obras o en la gestión de servicios, fin que satisface un interés público. La publicidad del fin, aunque sea indirecta, diversifica los consorcios administrativos de los meramente privados.

La clasificación más normal es la que distingue los consorcios entre entes públicos de los consorcios entre entes privados, incluyendo en esta segunda categoría aquellos en los que la eventual participación de los entes públicos tiene lugar en condición de igualdad jurídica con los participantes privados. Desde el punto de vista de su constitución, los consorcios se pueden distinguir en voluntarios y coactivos. Se les denomina coactivos a estos últimos por el hecho de que la autoridad gubernativa, en virtud de un poder sustitutivo a ella consentido, puede hacer nacer determinados consorcios manifestando su propia voluntad

en lugar de la propia de los consorciados. El caso es anómalo y los consorcios coactivos no son frecuentes.

Las clasificaciones indicadas no son, sin embargo, satisfactorias, pues tienen en cuenta solamente o elementos exteriores y accidentales, o —como en el caso de la obligatoriedad—, meramente subsidiarios.

Si nos atenemos, por el contrario, a la actual situación jurídica, se puede afirmar que en el campo administrativo sólo puede haber consorcios que persigan—directa o indirectamente—fines públicos, únicamente si hay normas que prevén tal posibilidad. Esto supone que si, por ejemplo, un grupo de personas privadas decidiera reunirse en consorcio para satisfacer determinados fines, que al menos médiateamente puedan ser de interés público, sin que norma alguna prevea tal asociación o la someta a determinadas cargas (por ejemplo, controles) o haga derivar de su actividad determinadas consecuencias, el consorcio mantendrá su naturaleza totalmente privada y en modo alguno podría encuadrarse entre los administrativos. Por eso cualquier clasificación que se establezca deberá tener en cuenta las fuentes normativas y el fin específico, previsto por las normas, que el consorcio persigue.

Una de las categorías consorciales más amplias y antiguas es la referente a la propiedad territorial (saneamiento, mejoramiento de las tierras, repoblación, riego, utilización de las aguas, prevención de daños en montaña). Con frecuencia se impone en tales casos la obligatoriedad de su constitución cuando los particulares no lo constituyen espontáneamente. Importante es el carácter real de los consorcios de este tipo: en ellos únicamente pueden participar sujetos—públicos o privados—que sean propietarios, y el elemento esencial para formar parte en los mismos es precisamente la relación con el fundo. De aquí que en el caso de que un consorciado transmita su propio fundo, el derecho a formar parte del consorcio se transfiere al nuevo propietario. Ha sido puesto de relieve, cómo tales consorcios son asociaciones y no sociedades, y, recientemente, se ha señalado su naturaleza jurídica pública, así como el hecho de que el consorcio viene constituido en beneficio objetivo del fundo, lo que permite que, a pesar de su posible alienación posterior, el fundo continúe incluido en el complejo consorcial y el nuevo propietario entre a formar parte del consorcio (1).

En el ámbito agrícola nos encontramos con numerosos y diferentes consorcios de naturaleza privada, que no tienen carácter real, sino personal: en primer lugar, los consorcios agrarios provinciales que el

(1) F. MILANI: *Il consorzio reale in agricoltura come associazione di proprietari*, «Acque, bonifiche, costruzioni», 1958, 221 ss.; vid. también TRENTIN: *Della natura giuridica dei consorzi amministrativi di bonifica nella legislazione italiana e di alcune questioni preliminari ed atinenti*, en «Arch. giuridic.», 1907, I, 24; FERRARA: *I consorzi per l'esercizio dell'agricoltura*, *Atti primo Congresso nazionale diritto agrario*, Firenze, 1956, 474.

Decreto-ley de 5 de septiembre de 1938, núm. 1.953, ha constituido personas jurídicas, y que hoy día tienen una importancia jurídico-política considerable. También los consorcios de defensa contra las enfermedades de las plantas (Decreto-ley de 18 de junio de 1931, número 987) y todos aquellos otros establecidos para el desarrollo de determinadas actividades agrarias (olivicultura, viticultura, agricultura); los consorcios para la pesca y para la caza, así como los de ordenación de bosques y de ganado de montaña, etc.

2. El otro campo que para nosotros presenta mayor interés es el de aquellos consorcios en los que entes públicos territoriales o institucionales participan como tales. Los consorcios municipales fueron regulados expresamente por primera vez por la Ley de 30 de diciembre de 1923, núm. 28-39 (arts. 10-20) y después por el texto único de la Ley municipal y provincial de 1934 (arts. 156-172) y por las sucesivas modificaciones aportadas por la Ley de 27 de junio de 1942, núm. 851 (arts. 1-2) y por el Decreto-ley de 21 de agosto de 1945, núm. 553 (2).

Disponen dichas normas que los Ayuntamientos pueden reunirse en consorcio, entre sí o con la provincia, para los dos fines siguientes: o para llevar a cabo determinados servicios, o para proveer a obras de interés común. Los Ayuntamientos que se consorciaban no es necesario que pertenezcan a la misma provincia. Además de los supuestos de consorcios voluntarios está prevista expresamente la posibilidad de constitución coactiva del consorcio para realizar servicios u obras de carácter obligatorio. A tales consorcios puede aplicarse la definición de SALEMI de pluralidad de sujetos, que, por razón de las idénticas situaciones en que se encuentran, son implicados por el Estado a formar una unidad para cooperar a un fin de carácter general determinado por la misma autoridad gubernativa (3). La Ley regula los modos de constitución y de rescisión del consorcio, la necesidad de tener un estatuto, el sistema de vigilancia y de control, y sanciona además el carácter de personas jurídicas de los consorcios, sean facultativos u obligatorios.

La constitución del consorcio es presentada como un acuerdo, que tendría valor de simple propuesta, mientras que el acto constitutivo sería el decreto prefectoral o ministerial de reconocimiento (4). La tesis expuesta, sin embargo, no es totalmente admitida, pues la Ley señala que «la constitución del consorcio es aprobada con decreto del prefecto... o del ministro». El acto constitutivo consagra, pues, el acuer-

(2) En relación con los precedentes legislativos sobre esta materia anteriores a 1923, vid. EYDOUT: *I consorzi fra comuni*, «Nuova Rass.», 1954, 1893.

(3) *Teoria generale dei consorzi amministrativi nel diritto italiano*, Roma, 1920, 6.

(4) En este sentido ZANOBINI: *Corso*, III, 6.^a ed., 1958, 223; contra GIZZI: *Consorzi fra enti pubblici*, «Riv. Amministrativa Repubblica Italiana», 1958, 529.

do a que han llegado las partes, otorgando al mismo el necesario crisma de la forma escrita. La aprobación prefecticia o ministerial puede por esto incluirse entre los controles y jugar, como todas las aprobaciones, sobre un acto válido y perfecto ya de por sí, aunque no tenga la posibilidad de desarrollar su eficacia. Estamos entonces en el caso acostumbrado y normal de la condición para que el acto constitutivo del consorcio pueda tener efectos externos. Este planteamiento no cambiaría incluso en el caso de consorcio coactivo, pues por Ley se sustituye la inexpressada y carente voluntad de los entes sometidos a tutela por la autoridad gubernativa (5).

Parece, sin embargo, que el mismo texto de la Ley municipal y provincial es más favorable a interpretar la aprobación en cuestión como un control en sentido verdadero y propio. Los artículos 156-161 establecen qué modalidades deben seguirse para que un consorcio llegue a ser tal; una de las exigidas es la aprobación, solicitada una vez que el consorcio ya se ha *constituido*. Cuando tales modalidades vienen exigidas, la personalidad deriva *ope legis* (art. 162), sin necesidad de ninguna declaración expresa. No hay, por tanto, un *reconocimiento*, sino un acto de control sobre el acto constitutivo, por el que la autoridad controlante examina tanto la correspondencia del acto con las normas como el respeto del mismo a algunos cánones o reglas de buena administración, poniéndose en el mismo punto de vista que los órganos controlados y persiguiendo el mismo fin. De esta manera se justifica la sustitución del controlado por el controlante cuando aquél incumpla (6).

3. En relación con el supuesto de constitución del consorcio entre Ayuntamientos, es de observar que la voluntad de un Ayuntamiento de participar en un consorcio sólo puede ser expresada, como única forma posible, por acuerdo del Consejo comunal, órgano al que compete deliberar «sobre todos los objetos que son propios de la administración municipal y que no estén atribuidos a la Junta o al alcalde» (art. 131 del Texto único de 4 de febrero de 1915, núm. 148).

La deliberación del Consejo se necesita, por tanto, incluso para decidir el entrar a formar parte en un consorcio, en cuanto dicho poder no está ni entre los asignados a la Junta municipal por los artículos 139

(5) A tal conclusión se llegaría con FERRARA observando que también el reconocimiento de las personas jurídicas corresponde al ejercicio de un poder de control, *Le persone giuridiche*, Torino, 1956, 315. Hay que hacer notar, sin embargo, que en este caso la aprobación de que habla la Ley podría tener incluso valor de reconocimiento de la personalidad del consorcio; reconocimiento como acto de administración activa, con valor constitutivo y extraño, por tanto, al control (SALVI: *Premessa ad uno studio sui controllii giuridici*, Milano, 1957, 133).

(6) Sobre el valor del acto de control, vid. GUARINO: *Autonomía e controllo*, «Giur. compl. Cass. civ.», 1951, 865; FERRARI: *Gli organi ausiliari*, Milán, 1956, 268 ss.

del Texto único de 1915 y 25 del Real Decreto de 30 de diciembre de 1923, núm. 2.839, vigente por el artículo 8.º del Real Decreto de 4 de abril de 1944, núm. 111, ni menos pertenece al Alcalde, cuyas atribuciones, como jefe de la Administración municipal, se limitan a la expedición de certificados, a la representación del ente y a la ejecución de las deliberaciones de los órganos colegiales.

De aquí que pueda afirmarse con absoluta certeza que todo Ayuntamiento, para poder entrar a formar parte de cualquier consorcio, debe haber expresado previamente su propia voluntad en tal sentido por medio de su órgano deliberante (Consejo municipal o, en caso de urgencia, la Junta municipal).

Una vez acordado por el Consejo municipal el entrar a formar parte de un consorcio, y hecha operante la deliberación, todo acuerdo sucesivo que se refiera a la vida del nuevo ente (consorcio)—también en el caso de que indirectamente repercuta sobre los distintos Ayuntamientos que integran el consorcio—debe ser adoptado por los órganos consorciales, sin necesidad de autorización preventiva o ratificación sucesiva de los Consejos municipales de los distintos Ayuntamientos que constituyen el consorcio.

Todo ello deriva, en principio, del hecho que los intereses de un consorcio no han de coincidir necesariamente en su totalidad con los de los diversos consorciados, pues el consorcio persigue un fin colectivo que es el resultante y no la suma de los intereses concretos de los consorciados. Por tanto, si puede darse coincidencia entre el interés del consorcio y el de los distintos consorciados, no por ello estas dos categorías dejan de ser autónomas y distintas, y el interés individual y concreto queda siempre subordinado al interés general del consorcio; sólo a este último, pues, compete, por medio de sus órganos, la tutela de dichos intereses. Así lo ha establecido el Consejo de Estado en un supuesto en el que niega que los componentes del consorcio están legitimados para promover recurso jurisdiccional contra actos que puedan dañar derechos o intereses del consorcio del que forman parte, y esto tanto en el caso de que quieran intervenir sustituyendo procesalmente al consorcio, como en el de que pretendan hacerlo en nombre del interés de aquél (7).

Por lo que se refiere a la vida del consorcio, hay que recordar que a los órganos del mismo, tratándose de un consorcio municipal, se aplican las disposiciones de la Ley provincial y municipal, así como las del reglamento referente a la deliberación de los Consejos municipales, cuando ello sea provisto por los Estatutos del consorcio; tal principio, afirmado por el Consejo de Estado (8), lo encontramos también sancionado por la Corte de Casación, que ha sostenido que las

(7) Cons. Stato, V, 27 enero 1942, núm. 47, *Relaz. Cons. Stato*, 1941-47, II, 515.

(8) Cons. Stato, V, 27 febrero 1954, núm. 193, *Cons. Stato*, 1954, I, 166.

normas relativas a las aprobaciones tutelares en relación con las deliberaciones municipales y provinciales se aplican también a los consorcios (9).

En materia de consorcios regulados por leyes especiales, hay que tener presente que, según una interesante decisión del Consejo de Estado, las normas del Texto único de la Ley municipal y provincial referentes a consorcios entre municipios y provincias, para servicios y obras de interés común, dado su carácter general, no abrogan las normas especiales sobre consorcios de carreteras, contenidas en la Ley de obras públicas de 20 de marzo de 1865, núm. 2.248, y en la Ley de 11 de julio de 1889, núm. 6.209. Por tanto, cuando las disposiciones del Texto único están en contraste con las normas especiales ya vigentes en materia de consorcios de carreteras (por ejemplo, constitución de los consorcios), son estas normas especiales las que tienen prevalencia; por el contrario, cuando las normas del Texto único no contrastan con las de la Ley de obras públicas (por ejemplo, organización y funcionamiento de los consorcios), se debe recurrir a las primeras para integrar y completar el ordenamiento ya preexistente (10).

4. La salida del consorcio de un municipio concreto no está expresamente prevista en la Ley municipal y provincial, que, por su parte, se limita a recoger la cesación del consorcio por decadencia del término, por la satisfacción o desaparición del fin a alcanzar, por voluntad de todos los consorciados o por acuerdo gubernativo seguido a solicitud de un número de consorciados que suponga, al menos, la mitad de las aportaciones (artículo 167). Interesante es una decisión del Consejo de Estado que, partiendo del presupuesto—que no estimamos exacto—de que en relación con los consorcios la autoridad gubernativa tiene poderes constitutivos, deduce que incluso el acto de disolución tiene la misma naturaleza constitutiva y, por tanto, atribuye a las deliberaciones municipales que disponen la disolución, el valor de simple propuesta revocable hasta que no se realice la aprobación de la misma (11). En efecto, de acuerdo con el artículo 167 del Texto único, la cesación tiene lugar por voluntad de los consorciados, y el decreto del prefecto tiene valor *declarativo* y no constitutivo; un valor que sirve esencialmente para hacer pública y dar conocimiento legal a la cesación ocurrida.

Por lo que se refiere a la separación de un Municipio determinado, es de aprobarse la tesis recogida en una antigua decisión de 1881, que señala que cada uno de los municipios consorciados tiene derecho de retirarse del consorcio cuando falte el fin de interés público para el

(9) Cass. civ. 25 mayo 1953, núm. 1.532, *Giust. civ.*, 1953, 1718.

(10) Cons. Stato, informe del 5 de noviembre de 1935, *Riv. Amm.*, 1936, 136.

(11) Cons. Stato, V, 9 julio 1951, núm. 639, *Cons. Stato*, 1951, 884.

que fué constituido el consorcio. Debe entenderse, sin embargo, que no puede hacerlo ni en cualquier tiempo ni cuando de su inoportuna separación puede derivarse un daño injusto a los otros municipios consorciados (12), tal y como ha sido confirmado en una reciente decisión, en la que el Consejo de Estado afirma que en los consorcios facultativos y a tiempo indeterminado, cada ente consorciado tiene facultad de separarse del consorcio si la separación viene acompañada de justa causa; esto es, si existen motivos de conveniencia y la autoridad administrativa de control, valorada y aprobada tal causa, hace operativa dicha separación (13). Naturalmente, la aprobación de la autoridad de que se trate es el medio normal para actuar el control sobre la deliberación del Ayuntamiento que se separa, control que se extiende incluso al mérito y a la valoración de la conveniencia de tal separación en relación con los distintos entes que deben ser tutelados; esto es, el municipio que se separa, el consorcio entendido como persona, así como también los otros municipios consorciados aisladamente considerados.

5. Problema delicado es el de la admisión de nuevos municipios para formar parte del consorcio. No hay jurisprudencia sobre este punto; no obstante, debe recordarse una decisión de la V Sección del Consejo de Estado (14), en la que, refiriéndose a la amplia posibilidad que los entes consorciados tienen para separarse del consorcio, se afirma, *per incidens*, que «son varias las hipótesis de separación de entes ya agregados, o de agregación de nuevos entes: se trata de modificaciones del consorcio que dependen de un acto, esto es, de una deliberación del consorcio»; y se añade que para cualquier modificación del ente debe intervenir la autoridad de control en el sentido que fija el artículo 164 de la Ley municipal y provincial.

De lo que llevamos dicho parece poderse deducir que cuando el Estatuto del consorcio nada disponga, es la asamblea consorcial la única competente para acordar acerca de la admisión de nuevos consorciados. Para la validez de tal admisión es suficiente que los entes aspirantes lo hayan acordado válidamente, no pareciendo sea necesaria la determinación favorable de cada uno de los otros entes ya consorciados, en cuanto que cada uno de estos últimos separadamente, y por medio de sus propios órganos, sólo puede afirmar una voluntad positiva o negativa en relación a su propia entrada en el consorcio, pero en modo alguno acordar, por incompetencia manifiesta, si otro ente similar debe entrar o no en el mismo consorcio.

El problema es, sin embargo, delicado y no es de excluirse incluso

(12) Cons. Stato, 24 junio 1881, *Legge*, 1881, II, 501.

(13) Cons. Stato, V, 24 junio 1950, núm. 782, *Riv. amm.*, 1950, 577.

(14) Cons. Stato, 24 junio 1950, núm. 782, *Cons. Stato*, 1950, 641.

la interpretación contraria. Hay que tener presente que, por lo que se refiere a las modificaciones en relación con la circunscripción, los sujetos, los actos o el patrimonio del consorcio—esto es, aquellos elementos que pueden producir una profunda alteración en las relaciones consorciales en cuanto que modifican fundamentalmente su estructura—, la disposición del artículo 164 de la Ley municipal y provincial establece que *en los mismos modos y con las mismas formas establecidas para la constitución del consorcio, puedan ser modificados la composición y el estatuto del mismo y extendidas las atribuciones a nuevos servicios*.

Sobre este punto, una autorizada si bien antigua doctrina (faltan, sin embargo, publicaciones recientes, lo que conduce a reconocer el fundamento de la afirmación de VITTA (15) cuando señala que «la materia de los consorcios administrativos es una de las más olvidadas por la doctrina del Derecho administrativo»), establece que «cuando el consorcio ha nacido por medio de un acto administrativo, o de un acto administrativo precedido por un acto de los consorciados, hacen falta para su modificación las deliberaciones de los mismos órganos» (16) que participaron en el acto constitutivo; es decir, *la modificación debe tener lugar según las mismas reglas fijadas para la formación del consorcio*.

Este principio se encuentra incluso en materia de consorcios de Derecho civil; en efecto, el artículo 2.607 del Código civil señala que «el contrato, si no se ha convenido de otra forma, no puede ser modificado sin el consentimiento de todos los consorciados. Las modificaciones deben ser hechas por escrito bajo pena de nulidad»; por tanto, también en este campo a la regla de la unanimidad escapan tan sólo aquellos aspectos contractuales que «están» implícitamente contenidos en la convención inicial» (17).

A la tesis del consentimiento unánime de los entes, por medio de acuerdos especiales, se adhiere también, si bien con alguna perplejidad, LA TORRE (18), quien, sin embargo, indica que «debe cuando menos admitirse que el caso puede ser previsto en el estatuto», y que «puede establecerse que para la modificación es necesaria una especial mayoría de los representantes» en cuanto que, «estimándolo de modo distinto, podría suceder que un solo disidente paralizase la vida del consorcio». La cuestión es, pues, controvertida, pero hay que estimar que el acuerdo de admisión de nuevos consorciados es de competencia del consorcio, por lo que es dudoso que a tal fin sea necesario acuerdo favorable de los Consejos municipales singulares que ya forman parte del con-

(15) *Diritto amministrativo*, Torino, 1949, I, 641.

(16) SALEMI: *Teoria generale*, cit. 175.

(17) GHIRON: *La concorrenza ed i consorzi*, Torino, 1949, 108.

(18) *Commento al nuovo t. u. comunale e provinciale*. 1934, 415.

sorcio. Esto se deriva de la naturaleza de persona jurídica que el consorcio ofrece (artículo 162, Ley municipal y provincial de 1934) y del hecho de que el mismo está dotado de propios órganos deliberantes (art. 159). Por tanto, la Asamblea, salvo cuando el Estatuto consorcial disponga lo contrario, tiene potestad para acordar la modificación de la composición del consorcio, o la extensión de sus atribuciones a nuevos servicios, con tal que lo haga del modo y con las formas establecidas para la constitución del consorcio.

Por el contrario, la Ley municipal y provincial no indica expresamente cuáles son los modos de constitución, pues el artículo 156, primer párrafo, solamente establece que la constitución debe ser «aprobada con decreto del prefecto, una vez oída la Junta provincial administrativa».

El legislador de 1934, probablemente, no se ha planteado el problema de si la referida aprobación constituye una fase que integra el procedimiento de formación del acto, o es tan sólo un aspecto relativo a su eficacia. Ya hemos visto, sin embargo, cómo del contexto de otras disposiciones en materia de consorcios parece se puede afirmar que el legislador sólo se ha preocupado de disciplinar el control sobre los actos de constitución. Por tanto, los modos y las formas a las que se refiere el artículo 164 parece ser son los únicos idóneos para dar eficacia a la constitución—o bien a la modificación—ya realizada del consorcio (esto es, el informe de la Junta provincial administrativa y el decreto prefecticio de aprobación).

6. Finalmente, hay que referirse a otro tipo de consorcios, advirtiendo que esta categoría no puede encuadrarse íntegramente en el esquema fijado por la Ley municipal y provincial. Se trata de los llamados «consorcios libres» a los que se refiere el Decreto del Presidente de la Región siciliana de 29 de octubre de 1955, núm. 6, actualizando el artículo 15 del Estatuto siciliano aprobado con Real Decreto-ley de 15 de mayo de 1946, núm. 455, convertido después en Ley constitucional del 26 de febrero de 1948, núm. 2. Los consorcios libres en Sicilia han sido previstos en lugar de las provincias, viniendo a sustituir un ente territorial artificial, imperativamente creado por un ente que tienda al cumplimiento de los mismos fines, pero que, por el contrario, no sea de carácter territorial (19) y tenga base asociativa. Esta

(19) GIZZI expresa sus dudas acerca de la calificación dada *ope legis* de entes no territoriales a tales consorcios, en *Il libero consorzio nella regione siciliana.—Costituzione.—Natura giuridica di ente non territoriale. Alcune conseguenze*, en «Corr. Amm.», 1956, 981; y *Ancora sui liberi consorzi nella regione siciliana*, «Nuova Rass.», 1956, 1543. SPATARO pone de manifiesto cómo la no territorialidad hace que, en caso de eventuales usurpaciones territoriales, el posible recurso sobre discusión de límites sólo pueda ser instado por los municipios interesados, y no por el consorcio. (*Commento alla legge sull'ordinamento ammin. enti locali in Sicilia*, Milano, 1957, 76). Lejos de las preocupa-

iniciativa, que debiera haber sido apoyada, ha encontrado frecuentemente dilaciones y sobre todo incomprensión y hostilidad, lo que desde luego no ha favorecido a su desarrollo. Sin embargo, dejando aparte las consideraciones de naturaleza política, interesa aquí destacar que el Texto único municipal y provincial siciliano prevé que un grupo de por lo menos 26 Municipios formen voluntariamente una asociación libre, precisando los fines de tal ente, e indicando también los medios para conseguirlos. El Estatuto de tal asociación ha de ser aprobado por medio de una ley regional. Una vez promulgada tal ley, que tiene innegablemente carácter de reconocimiento, el consorcio libre asume la denominación de provincia regional.

Es posible distinguir entre el consorcio (voluntario), nacido de la asociación de municipios, y cuyo acto constitutivo está sujeto a control (aprobación del Estatuto), de lo que es consecuencia distinta querida por la ley (los consorcios así formados son también provincias, y asumen, por tanto, cargos y obligaciones, incluso diferentes de las previstas en su Estatuto). Los consorcios libres tienen una doble naturaleza; por una parte, la de entes asociativos con fines propios; por otra, la de entes de descentralización regional con fines y cometidos que derivan de la ley de aprobación del estatuto del consorcio y, por tanto, del reconocimiento de una persona jurídica claramente diferenciada de la de los consorcios municipales previstos por la Ley municipal y provincial de 1934; tanto es así, que se ha sostenido que los primeros nunca podrían tener carácter facultativo, ya que el aspecto de la libre integración de los mismos se referiría tan sólo a la participación de un municipio concreto, no a la existencia del consorcio (20).

ONORATO SEPE.

(Traducción: Sebastián Martín-Retortillo.)

ciones examinadas cuidadosamente por GRIZZI, somos de la opinión de que el haber negado a esta especie de provincia voluntaria la territorialidad (dejando que el territorio contradistinga tan sólo a los concretos sujetos consorciados), es un elemento positivo que elimina la incongruencia que resulta al tener así una serie de entes que ostentarían de ese modo todos, derechos absolutos sobre el mismo territorio.

(20) En este sentido SPATARO, op. cit., 75. En sentido dudoso se expresa MIELE: *Il nuovo ordinamento degli enti locali in Sicilia*, «Corr. Amm.», 1956, 1487. Vid. también SALEMI: *Il nuovo ordinamento amministrativo degli enti locali nella regione siciliana*, «Nuova Rass.», 1955, 1919; vid. también Alta Corte reg. sicil. 4 octubre 1955, «Giurisprudenza Sicil.», 1955, fasc. IX-XI, con nota de AUSIELLO ORLANDO; LANDI: *I liberi consorgi di comuni nell'ordinamento siciliano*, Comunicación presentada al V Convegno Studi amministrativi, Varenna, Settembre 1959.