

REGULACION ACTUAL DEL CONSORCIO ADMINISTRATIVO EN ITALIA: ULTIMAS TENDENCIAS

Por
EVA NIETO GARRIDO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. REGULACIÓN ACTUAL DEL CONSORCIO EN LA LEY NÚM. 142, DE 8 DE JUNIO DE 1990, RELATIVA AL ORDENAMIENTO DE LAS AUTONOMÍAS LOCALES: 1. *Ideas generales sobre la Ley núm. 142/1990.* 2. *El Consorcio administrativo en la Ley núm. 142/1990:* A) Naturaleza jurídica, personalidad propia y funcionalidad típica. B) Régimen jurídico. C) Consorcios obligatorios. D) Derecho transitorio.—III. ULTIMAS DISPOSICIONES SOBRE EL CONSORCIO ADMINISTRATIVO.—IV. ANEXO: PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO NÚM. 103/91, DE 6 DE FEBRERO, SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚM. 142/1990.

I. INTRODUCCIÓN (1)

El Consorcio administrativo es una institución de amplia tradición en Italia que actualmente está regulado, con carácter general, en la Ley núm. 142, de 8 de junio de 1990, relativa al Ordenamiento de las Autonomías Locales (en adelante, Ley 142/1990), concretamente en el artículo 25 y concordantes de la Ley.

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de las disposiciones vigentes que regulan el régimen jurídico de esta entidad, no sólo las contenidas en la Ley núm. 142/1990, sino también aquellas otras que han sido aprobadas posteriormente hasta llegar a la Ley núm. 59, de 15 de marzo de 1997, de delegación al Gobierno para la atribución de funciones y competencias a las Regiones y entes locales, para la reforma de la Administración Pública y para la simplificación administrativa, donde se recoge algún precepto dedicado a esta figura.

No obstante, antes de comenzar el análisis de las disposiciones de la Ley 142/1990, quisiera poner de manifiesto algunas ideas previas en torno a la evolución histórica de esta entidad, concretamente acerca del régimen jurídico de la misma en el texto único de 1934, con el fin de facilitar la comprensión de la reforma introducida por el legislador italiano de 1990 que en próximas páginas vamos a desarrollar.

Con anterioridad a la Ley núm. 142/1990, «el grueso de la regulación

(1) Este trabajo se inscribe en el Proyecto de investigación titulado *Perspectivas del Derecho Administrativo y Modernización de las Administraciones Públicas: novedades legislativas y datos de la integración en Europa*, financiado por la DGICYT (PB95-0518), cuyo investigador principal es el profesor don Luis ORTEGA ALVAREZ.

sobre los consorcios, es decir, agrupaciones de entes locales, está recogida en el t.u. Ley de 3 de marzo de 1934; concretamente son los artículos 156 y ss., los que se ocupan de esta institución» (2). No obstante, han existido en Italia normas anteriores al texto único que, de forma puntual, incidían en el régimen jurídico de la figura en estudio (3).

Se puede afirmar que constituye una constante en este período por parte de la doctrina italiana la búsqueda de un concepto unitario del término *ConSORZI* (4). Según la regulación del texto único de 1934, por *ConSORZI* se entiende aquellos entes locales con personalidad jurídica propia constituidos, a su vez, por entes locales (municipios exclusivamente o con la participación de la provincia o provincias entre sí) para realizar obras o gestionar servicios públicos comunes (5).

En cuanto a su régimen jurídico, el texto único de 1934 distingue según se trate de Consorcios voluntarios, obligatorios o coactivos (6). Los *ConSORCIOS VOLUNTARIOS* son creados para prestar servicios facultativos, como la construcción de piscinas, colegios, creación de bandas musicales, instalación de iluminación pública, tranvías, etc. La constitución facultativa de un Consorcio debía ser aprobada por la autoridad administrativa: es decir, por el Prefecto, si los entes pertenecían a la misma circunscripción provincial, o el Ministerio del Interior, si los entes correspondían a diferentes circunscripciones. Debían ser oídos, en este último caso, los Consejos municipales, las Juntas provinciales interesadas y, cuando participase la provincia, también, el Consejo provincial. Los Estatutos y la sede del Consorcio resultaban aprobados en el mismo Decreto de constitución.

(2) En palabras de T. QUINTANA LÓPEZ, en *Los entes locales complejos y otras formas de colaboración en el Ordenamiento Local italiano*, «REALA», núm. 241 (enero-marzo de 1989), págs. 54 y ss.

(3) Por ejemplo, el Proyecto de Ley Mingueti de 13 de marzo de 1861, que mencionaba el Consorcio en su artículo 5, o, en cuanto a las entidades que pueden formar parte de la misma, la Ley núm. 103, de 29 de marzo de 1903, que admitía únicamente consorcios formados por municipios, y, posteriormente, el RD núm. 3047/1923, de 30 de diciembre, que autoriza la participación en el Consorcio de la provincia junto con los municipios o de la creación de esta entidad entre provincias exclusivamente.

(4) En esta línea, véase, por ejemplo, G. FERRI, en «ConSORZIO IN GENERALE», en VV.AA., *Enciclopedia del Diritto*, IX, Dott. A. Giuffrè Editore, Milán, 1961, pág. 371. También, SALEMI, en *La Teoria generale dei consorzi amministrativi nel diritto italiano*, Roma, 1920. (La cita corresponde a G. STANCANELLI, en *Los Consorcios en el Derecho administrativo*, ENAP, 1972, pág. 31.)

(5) En Italia no distinguen entre Mancomunidades y Consorcios. Todo el fenómeno asociativo de entes locales recibe en el país vecino la denominación de *ConSORZI*, a menos que se constituya entre municipios de zona de montaña, ya que entonces recibe la denominación de Comunidad de montaña.

Respecto la distinción entre Mancomunidades y Consorcios en nuestro ordenamiento jurídico me remito a lo expuesto en mi trabajo *El Consorcio administrativo*, CEDECS, 1997.

(6) Respecto el régimen jurídico de los Consorcios en la regulación del texto único de 1934, véanse G. STANCANELLI, en *Los Consorcios en Derecho administrativo*, ENAP, 1972; C. TESSAROLO, en *ConSORZI tra enti locali e aziende consorziali per la gestione di servizi pubblici*, «L'Impresa Pubblica», núm. 7, 1980, págs. 7 a 24, y L. MELÉ, en «I Consorzii Amministrativi», en VV.AA., *Agenda dei Comuni*, Editrice Capairini di Gaspari Edizioni, 1989, cap. IV, entre otros.

La creación de las Regiones conllevó un cambio respecto la autoridad gubernativa competente para autorizar la constitución de estos entes. La autorización necesaria para constituir un Consorcio facultativo pasó a ser competencia de éstas o del Estado, dependiendo de si los fines del Consorcio entraban dentro de las competencias asumidas por las Regiones o continuaban siendo competencias estatales (7).

Además de los Consorcios voluntarios, la Ley podía, según el texto único de 1934, establecer la constitución de *Consorcios obligatorios*. En estos casos los entes locales no tenían elección, debían consorciarse.

Finalmente, la constitución de un Consorcio también podía venir impuesta *coactivamente*. En base al artículo 157 del texto único del 34, la constitución, independientemente de los casos en que era impuesta por Ley, podía ser dispuesta coactivamente por un Decreto del Prefecto o del Ministro del Interior, según si los entes locales pertenecen a la misma provincia o no. La constitución coactiva sólo era admitida cuando existía la necesidad de realizar una obra o prestar un servicio de carácter obligatorio.

En los Consorcios obligatorios y coactivos, así como en los facultativos cuyos fines no fuesen de competencia regional, la aprobación de su constitución era competencia estatal (8). Aun así, los Consejos municipales de los entes miembros debían participar en la deliberación sobre la constitución y el esquema de Estatutos (9).

Resulta evidente que en esta época prima en Italia la satisfacción de los intereses generales sobre la libertad de los entes locales. Incluso en la elaboración de Estatutos, norma básica de la entidad, interviene la autoridad gubernativa aprobando los mismos (10).

La aprobación por autoridad administrativa estatal se corresponde con el carácter centralista de la legislación de régimen local de la época. Lo mismo puede decirse respecto al ordenamiento jurídico preconstitucional español, en el que, igualmente, era preceptiva la autorización del Gobierno de la Nación para la constitución de Mancomunidades y Consorcios (11).

En cuanto a los órganos del Consorcio, el texto único de 1934 impuso

(7) Doctrina sentada por la Corte Costituzionale, Sentencia núm. 130, de 26 de mayo de 1976.

(8) Vid. C. TESSAROLO, en *Consorzi tra enti locali e aziende consorziali per la gestione di servizi pubblici*, ob. cit., pág. 11.

(9) Vid. L. MELE, en «I Consorzi Amministrativi», ob. cit., cap. IV. Incluye el autor en este capítulo un esquema típico de Estatutos.

(10) Para la mayoría de los autores italianos, la intervención de la autoridad era simplemente un acto de control de los Estatutos que las normas calificaron de aprobación, es decir, se trataba de una condición de eficacia de los mismos. En este sentido, véase, por todos, M. S. GIANNINI, en *Lezioni di diritto amministrativo*, Jandi Sap. Editori, 1961, pág. 165.

(11) Efectivamente, el Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local (aprobado por RD 3046/1977, de 6 de octubre), establecía que los Estatutos del Consorcio debían ser aprobados por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro del Interior y previo dictamen del Consejo de Estado (art. 107.3). El mismo procedimiento debía seguirse para la constitución de Mancomunidades y aprobación de sus Estatutos (art. 13.3 del Texto articulado parcial de 1977). Pero, además, el apartado 2.º del artículo 15 del citado texto legal otorgaba al Gobierno un control de oportunidad genérico sobre los Estatutos de la Mancomunidad, cuya aprobación podía denegar por razones de interés público.

una organización similar al esquema municipal (es decir, una Asamblea compuesta por representantes de los entes consorciados en base a la aportación económica que cada uno realice, un Consejo directivo o de administración como órgano ejecutivo, un Presidente y un Secretario de la entidad), que ha sido acogida por las fórmulas de asociacionismo municipal en nuestro país, concretamente por Mancomunidades y Consorcios (12) (13).

Además, en esta época está prevista la sustitución de los órganos del Consorcio: el texto único de 1934 contemplaba la posibilidad de que el Prefecto nombrase un Comisario para la realización de un acto omitido por el Consorcio, o bien para regir el ente, asumiendo en este último caso los poderes de los órganos del Consorcio (art. 338). De todos modos, el Comisario debía administrar el Consorcio por tiempo limitado.

La sustitución de los órganos consorciales constituye una muestra más de la intervención del Estado en la vida de los Consorcios, que, por aquel entonces, es considerablemente extensa e intensa (14).

En definitiva, esta sumaria exposición muestra cómo las disposiciones del texto único de 1934 relativas a *Consorti* configuraban una institución obsoleta, desfasada. La Constitución de 1948, la creación de las Regiones y la transformaciones socioeconómicas producidas en el siglo xx chocaban contra la regulación contenida en este texto de inspiración prefascista (15). La doctrina italiana, consciente de las deficiencias del texto único, ha reclamado, desde la aprobación de la Constitución italiana de 1948, la publicación de una normativa en materia de régimen local conforme con los principios constitucionales. Una normativa capaz de hacer recuperar al ordenamiento jurídico italiano la posición que le corresponde junto con los ordenamientos jurídicos contemporáneos.

II. REGULACIÓN ACTUAL DEL CONSORCIO EN LA LEY NÚM. 142, DE 8 DE JUNIO DE 1990, RELATIVA AL ORDENAMIENTO DE LAS AUTONOMÍAS LOCALES

1. Ideas generales sobre la Ley núm. 142/1990

La Ley núm. 142/1990 pone fin a una situación normativa insostenible. A pesar de que la Constitución italiana de 1948 reconoce el principio de

(12) Vid. artículos 140 ROF, 37.3 y 39.3 RPDT.

(13) Respecto al funcionamiento y caracteres de los órganos enunciados, véanse C. TESSAROLO, en *Consorti tra enti locali*, ob. cit., pág. 13, y G. STANCANELLI, en *Los Consorcios en el Derecho administrativo*, ob. cit., pág. 184.

(14) De hecho, los Consorcios creados al amparo del texto único de 1934 estaban sometidos a vigilancia y tutela gubernativa (arts. 165 y 165 bis, este último añadido al texto único por Ley de 10 de febrero de 1953, núm. 62, que desarrolla el art. 130 de la Constitución italiana en cuanto al control de los entes locales). El control era ejercido en un principio por el Prefecto y la Junta Provincial pero, posteriormente, con la aprobación de la Constitución italiana y las normas de desarrollo, pasa a ser ejercido por los Comités Regionales de Control. En este sentido, vid. G. STANCANELLI, en *Los Consorcios en el Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 197.

(15) En este sentido, vid. J. TORNOS MAS, en *La Reforma de la Administración Local en Italia*, núm. 112 de esta REVISTA (enero-abril 1987), pág. 359.

autonomía local, hasta 1990 han seguido en vigor los textos de 1911, 1915 y, sobre todo, el texto único de la Ley municipal y provincial de 1934, de inspiración centralista. El principio de autonomía en el régimen local que impuso la Constitución de 1948 (art. 5) no se hace efectivo hasta la aprobación de la citada Ley núm. 142/1990 (16). Esta Ley inicia la ansiada reforma local con la derogación de la legislación precedente, salvo algunos preceptos concretos (17).

A mediados de los años sesenta, la doctrina comienza a buscar soluciones concretas a los numerosos problemas que origina la incapacidad de gestión de los múltiples y pequeños municipios existentes. Los entes locales no son capaces de proporcionar los servicios públicos obligatorios, unas veces por dificultades financieras, otras por limitaciones territoriales y, en la mayoría de los casos, por ausencia de planificación conjunta. Además, la provincia no parece el nivel territorial adecuado para llevar a cabo esta planificación ya que con la creación de las Regiones ha sufrido un vaciamiento de competencias llegando, incluso, a cuestionarse su supervivencia (18). En Italia, ante la situación caótica descrita de la Administración local, se buscan soluciones asociativas que garanticen la prestación efectiva de los servicios públicos (19), como los *Comprensori* (20), el *Circondario* (21) y la *Comunidad de montaña* (22).

(16) Según BERTI, «la autonomía local no consiste en la mera garantía de unas competencias exclusivas, sino en la capacidad de autodeterminación con respecto a objetivos que pueden ser comunes a otros entes instaurándose entonces relaciones de colaboración. Es necesario, superado el uniformismo con una legislación estatal que establezca solamente los límites negativos, configurar la relación Región - Entes Locales como una relación entre entidades autónomas». Vid. J. FERRET, en *IV Congreso Italoespañol de Profesores de Derecho Administrativo*, núm. 69 de esta REVISTA (septiembre-diciembre 1972), pág. 464.

(17) En este sentido, vid. A. FANLO LORAS, en *La Ley Italiana de 8 de junio de 1990, relativa al ordenamiento de las Autonomías locales*, «REALA», núm. 250 (abril-junio de 1991), págs. 261 y ss.

(18) Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, en *La Provincia: Pasado, Presente y Futuro*, Civitas, 1.ª ed., 1991, pág. 24.

(19) Tradicionalmente, la Administración local italiana prestaba sus servicios a través de las denominadas *aziende municipalizzate* (empresas municipales), pero a partir de los años setenta comienza a ser cuestionada la escasa eficacia de las mismas para la prestación de servicios que, debido a la concentración en centros urbanos y al avance tecnológico, resultan cada día más costosos. Sobre la crisis financiera de las *aziende municipalizzate*, véase F. MERUSI, en *Sul finanziamento dei Consorzi per l'esercizio di servizi pubblici municipalizzati*, «Riv. Trim. di Diritto Pubblico», 1972, I, págs. 235 y ss.

(20) Frente a la incapacidad de las provincias, las Regiones crean los *Comprensori* como instrumentos de colaboración interadministrativa o de participación de los entes locales en la programación económica y territorial de las Regiones. De hecho, los *Comprensori* hallaron un lugar en la mayoría de los Estatutos de las Regiones en los años setenta. Sobre este tema, véanse F. CIRO RAMPULLA, en *Rapporti Regioni-Enti locali: Programmazione e deleghe nelle leggi regionali sui comprensori*, «Le Regioni», 1975, I, págs. 630 a 632, y U. POTOTSCHNIG, en *Il Comprensorio e il riassetto generale dell'Amministrazione Locale*, «Le Regioni», 1977, I, págs. 426 a 441.

(21) El *Circondario* fue creado por la Región de Emilia-Romagna con la finalidad de iniciar la descentralización de las competencias regionales que habían sido transferidas por el Estado pero que, al no disponer de niveles adecuados en los que delegar las nuevas funciones, corrían el riesgo de caer de nuevo en la centralización. El término *circondario* ha sido traducido como jurisdicción. Vid. U. POTOTSCHNIG, en *El comprensorio y la composición general de la Administración local*, «Documentación Administrativa», núm. 192 (octubre-diciem-

En definitiva, todos los intentos de reforma introducidos por el legislador regional, como los *Comprensori*, y por el legislador estatal, como las Comunidades de montaña, no dejan de ser modificaciones parciales a la espera de la reforma general de la Administración local que debía llevarse a cabo desde el centro, por el legislador estatal.

La reforma de la Administración local parte de la necesidad de revalorizar la provincia como ente intermedio. Ente local tradicional mejor aceptado por los municipios que los *Comprensori* impuestos por las Regiones. En esta línea se inscribe la Ley núm. 142/1990, ya que potencia claramente las funciones de la provincia en sus artículos 14 y 15.

En relación con los Consorcios, la doctrina propugna que la nueva ley de Administración local racionalice su constitución impidiendo que cada municipio participe en una multiplicidad de Consorcios.

Asumiendo estas propuestas doctrinales, la Ley italiana relativa al Ordenamiento de las Autonomías Locales pretende potenciar la eficacia de la Administración local sin crear nuevos sujetos. En este sentido, la provincia consolida su posición de ente intermedio entre municipios y Regiones, llevando a cabo la necesaria programación y coordinación municipal (arts. 14 y ss. de la Ley núm. 142/1990). El legislador prevé en estas disposiciones la revisión de los límites territoriales de las provincias con objeto de adoptar los más adecuados para las funciones que deben desarrollar (23). Además de la provincia, la Ley núm. 142/1990 regula, como entes intermedios vigentes en el anterior régimen local, el *Circondario* (como subdivisión provincial equiparable a nuestra comarca en el art. 16) y la Comunidad de montaña (arts. 28 y 29).

La zona de montaña ha sido objeto de una nueva regulación en la Ley núm. 97, de 31 de enero de 1994, «Nuevas disposiciones para la zona de montaña». La Ley atribuye a las Regiones competencias de programación y guía para el desarrollo y revalorización de la zona de montaña con respecto a la Carta europea de autonomía local (en Italia los municipios de montaña son 4.000, es decir, cerca de la mitad del total de municipios a nivel nacional). La Comunidad de montaña recibe con esta Ley mayores competencias de las que tenía en el pasado (24).

bre de 1981), pág. 313. Del mismo autor, vid. *Rapporti Regioni-Enti Locali: le Regioni istituiscono i circondari (ma pensano ai comprensori)*, «Le Regioni», 1974, I, págs. 129 a 135.

Más recientemente, S. MARTÍN-RETORTILLO define el *Circondario* como subdivisión provincial que no llegó a tener efectividad real. Vid. *La Provincia: pasado, presente y futuro*, ob. cit., pág. 130.

(22) La Comunidad de montaña es una entidad dotada de personalidad jurídica y constituida por la asociación de municipios de una misma zona montañosa. Fue regulada por Ley de 3 de diciembre de 1971, núm. 1102, con fines generales con el objeto de favorecer el progreso técnico y económico de los territorios de montaña.

(23) Con esta iniciativa el legislador estatal acata la previsión constitucional contenida en el artículo 133, apartado primero, que literalmente señala: «El cambio de las circunscripciones provinciales y la institución de nuevas provincias dentro de una Región debe establecerse por Ley de la República, con base en la iniciativa municipal, una vez oída la Región respectiva.»

(24) Véase G. D'ALBIA y L. TORCHIA, en *Cronache amministrative 1994*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», núm. 2, 1996, págs. 367 y 368.

El municipio, como ente representativo de la comunidad local, continúa siendo la pieza central del sistema (25). La nueva Ley, en un intento por erradicar los municipios microscópicos, regula las denominadas *Uniones de municipios* (art. 26), en previsión de la fusión de municipios limítrofes pertenecientes a la misma provincia, cuando su población no sea superior a cinco mil habitantes. No obstante, siete años después de la regulación de esta figura tenemos constancia de las dificultades que está teniendo la realización práctica de las Uniones proyectadas (26).

Esta última afirmación puede aplicarse también, según L. VANDELLI, a las Areas metropolitanas, cuya delimitación por parte del legislador regional está siendo objeto de numerosas prórrogas (27). La Ley núm. 142/1990 introduce, por primera vez en el ordenamiento jurídico italiano, las Areas metropolitanas, concretamente en el capítulo sexto, dedicado íntegramente a la regulación de esta entidad (arts. 17 a 21). El artículo 18 establece que la Administración local en el Area metropolitana se articulará en dos niveles: la ciudad metropolitana y los municipios. Y, es más, la Ley menciona expresamente las zonas donde debe existir el Area metropolitana (art. 17).

Dentro de esta referencia genérica al contenido de la Ley tiene especial importancia al objeto de nuestro trabajo el capítulo octavo, dedicado a las formas asociativas y de cooperación local. En el capítulo octavo se regulan junto al Consorcio (art. 25), cuyo estudio detallado abordamos seguidamente, los Convenios (art. 24), Uniones de municipios (art. 26) y los Acuerdos de programa (art. 27).

Destaca la relevancia otorgada a los Convenios y Acuerdos de programa, modelos con los que el legislador trata de garantizar la coordinación entre municipios y provincias (28). Algún autor italiano ha querido ver en esta práctica la superación del modelo publicista puro en favor del Derecho privado (29). En esta línea, se afirma que la Ley núm. 142/1990 configura el Consorcio con un régimen jurídico alejado de controles administrativos, más similar al de la llamada «sociedad por acciones», equivalente a nuestra sociedad anónima (30).

(25) En esta línea, vid. A. FANLO LORAS, en *La Ley italiana de 8 de junio de 1990, relativa al Ordenamiento de las Autonomías Locales*, ob. cit., pág. 263.

(26) En este sentido, véase L. VANDELLI, en *Riordino degli enti locali: L'esperienza attuativa della L. 142/1990*, «Le Regioni», núm. 3, 1994, págs. 690 a 692.

(27) Véase L. VANDELLI, en *Riordino degli enti locali: L'esperienza attuativa della L. 142/1990*, ob. cit., págs. 690 a 692.

(28) La potenciación de las fórmulas convencionales es un dato constatable, también, en España. Basta con leer el título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, para comprobar que los Convenios ocupan un lugar destacado entre las técnicas relacionales reguladas por esta norma (art. 6).

(29) En opinión de A. TRAVI, los Convenios y los Acuerdos de programa son figuras que muestran las líneas nuevas de la acción administrativa. Vid. *Le forme associative tra enti locali verso i modelli di diritto comune*, «Le Regioni», núm. 2, abril de 1991, pág. 382.

(30) Vid. M. A. VENCHI CARNEVALI, en *I servizi pubblici e le forme associative e di cooperazione: Nuovo Ordinamento delle Autonomie Locali (Legge 8 giugno 1990, n. 142)*, «Riv. Amm.», núm. 4, 1991, pág. 494.

2. *El Consorcio administrativo en la Ley núm. 142/1990*

El Consorcio administrativo italiano está regulado en el capítulo octavo de la Ley núm. 142/1990, concretamente en el artículo 25. Además, la Ley contiene otras disposiciones aplicables al Consorcio que van a ser analizadas en el curso de la presente exposición.

Antes de iniciar el análisis de la nueva regulación quisiera hacer alguna consideración previa respecto a la técnica expositiva utilizada. En este trabajo el estudio del Consorcio actual se ha dividido en diversos apartados que abordan su naturaleza jurídica, la funcionalidad típica otorgada al mismo por la nueva Ley, el régimen jurídico, la constitución de Consorcios obligatorios y, por último, el Derecho transitorio establecido por la Ley núm. 142/1990.

Respecto a la finalidad que pretendemos alcanzar con el estudio de las disposiciones que regulan el Consorcio administrativo, no se trata más que de poner de manifiesto las reformas introducidas por el legislador italiano en el régimen jurídico de esta figura. En general, la reforma pretende articular una gestión más eficiente de los servicios públicos, introduciendo para ello los esquemas y modelos privados en el ámbito del Derecho público, de acuerdo, por tanto, con las tendencias actuales. En esta línea, la Ley que comentamos intenta racionalizar el sistema, favoreciendo una simplificación del procedimiento de deliberación de los órganos administrativos y una más clara individualización de los sujetos responsables (31).

Una vez expuestas estas consideraciones previas iniciamos, seguidamente, el estudio del Consorcio administrativo según la Ley núm. 142/1990.

A) *Naturaleza jurídica, personalidad propia y funcionalidad típica.*

a) *Naturaleza jurídica.*

El Consorcio en Italia ha sido considerado desde siempre un ente local, incluido en la coletilla «otros entes locales» del artículo 118 de la Constitución italiana (32). No obstante, su regulación por la Ley núm. 142/1990 ha originado una polémica doctrinal en torno a la naturaleza jurídica de esta entidad que en las próximas líneas vamos a tratar de sintetizar. Por un lado, la Ley núm. 142/1990 refuerza la naturaleza jurídica de ente local de

(31) Véase V. DOMENICHELLI y P. NERI, en *I Consorzi tra enti locali nella disciplina della L. 8 giugno 1990, n. 142*, «Rivista Amministrativa», núms. 6-7, 1995, págs. 703 y 704.

(32) La coletilla «otros entes locales» del artículo 118 de la Constitución italiana no incluye cualquier ente infrarregional, sino que se refiere a entes que, de algún modo, representan una colectividad, como la Comunidad de montaña y el Consorcio. En este sentido, véanse E. MELANDRI en *I Consorzi fra enti locali territoriali*, Maggioli Editore, 1987, pág. 44, y E. GIZZI, en «Consorzi fra enti pubblici», en VV.AA., *Novissimo Digesto Italiano*. Apéndice II, Torino, 1980, pág. 487.

la figura en estudio al limitar su composición a municipios y provincias. El Consorcio se configura como un ente local compuesto, exclusivamente, por otros entes locales (33). Respecto los entes-miembros, la Ley núm. 142/1990 parece fomentar la composición heterogénea (participación de municipios y provincias en el Consorcio), frente a otras figuras que resultan integradas, únicamente, por municipios, como son las Uniones de municipios y las Comunidades de montaña, caracterizadas, además, por la amplitud de sus fines.

Por otro lado, la Ley núm. 142/1990 (en virtud de la remisión que efectúa el art. 25.1 al art. 23) configura el Consorcio como ente instrumental de gestión de servicios organizado conforme a criterios empresariales (34). En esta línea, la Circular del Ministerio del Interior núm. 17200/27 bis, de 11 de marzo de 1991, se pronuncia a favor de la desaparición del Consorcio entendido como ente público dotado de personalidad jurídica, órganos y patrimonio, y por el nacimiento de un «ente» organizado conforme a criterios empresariales (35). Además, en base a la remisión que efectúa el artículo 25 de la Ley que comentamos al artículo 23, que establece el régimen de la *azienda speciale*, algunos autores, encabezados por CAIA, identifican el Consorcio con la *azienda speciale* partiendo del presupuesto de que los Consorcios sólo pueden prestar servicios públicos de carácter empresarial (36). No obstante, esta tesis parte de una premisa errónea y es que el Consorcio, tal como lo configura la Ley núm. 142/1990, no presta únicamente servicios públicos de carácter empresarial, sino que puede constituirse para gestionar, por ejemplo, un servicio de biblioteca pública (37).

(33) No obstante, esta composición del Consorcio formado exclusivamente por entes locales va a ser modificada por el DL 28 de diciembre de 1993, núm. 542, que admite que puedan participar en el Consorcio otros entes públicos además de municipios y provincias. Al respecto, vid. E. SORTINO en el comentario al artículo de T. M. GAMALERO, *I Consorzi nella riforma di cui alla Legge n. 142. Perentorietà del nuovo termine per la loro revisione*, en «Nuova Rassegna», núm. 4, 1994, pág. 464.

(34) Según U. BRUNI, el nuevo ordenamiento local aplica a los Consorcios criterios de eficacia, eficiencia y economicidad, unidos a la obligación de presentar un balance equilibrado de las actividades desarrolladas por este ente. (De este balance son responsables los administradores y funcionarios adscritos al Consorcio.) En la nueva regulación desaparece la *azienda consortile* (prevista en el texto único de 1925 como órgano técnico del Consorcio para la prestación de un determinado servicio público), porque el Consejo de administración, como órgano ejecutivo del Consorcio, no la necesitará más al estar configurado él mismo como empresa. Vid. *I Consorzi e le altre forme associative. L'obbligo della revisione imposto dall'art. 60 della legge 8 giugno 1990, n. 142*, publicado en «Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza», núm. 5, Firenze, 1 de marzo de 1992, págs. 536 y ss.

(35) En este sentido, vid. L. ROMEO, en *Per una nuova disciplina dei consorzi*, «Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza», núm. 5, Firenze, 1 de marzo 1992, pág. 544. En opinión de este autor, los nuevos Consorcios diseñados por el legislador de la Ley núm. 142/1990 son, en esencia, los entes que antes de la reforma eran definidos como *aziende consorziali*.

(36) Sobre esta posición doctrinal, vid. N. TESCAROLI, en *Il Consorzio quale nuovo strumento associativo e di cooperazione negli enti locali per la gestione dei servizi*, «L'Amministrazione Italiana», núm. 3, 1996, págs. 399 a 410.

También vid. E. SORTINO, en *Il nuovo consorzio. Il «carneade» dell'ordinamento locale*, «Nuova Rassegna», núm. 22, 1993, pág. 2246.

(37) En este sentido, autores como V. DOMENICHELLI y P. NERI afirman que la remisión

b) Personalidad jurídica y autonomía empresarial.

El texto único de 1934 dotó de personalidad jurídica al Consorcio, una cualidad que continúa siendo característica de esta figura. Como sabemos, el artículo 25.1 de la Ley núm. 142/1990 remite al artículo 23 de la misma norma para todo aquello no previsto expresamente respecto el Consorcio administrativo, siempre que sea compatible con su régimen jurídico. Pues bien, en función de esta remisión el Consorcio actual sigue teniendo personalidad jurídica propia.

Asimismo, continúa siendo un ente de naturaleza no territorial: una asociación de entes territoriales con una finalidad limitada.

Además, estamos ante un ente con financiación derivada, ya que si el producto obtenido de la gestión del servicio público no es suficiente para cubrir costes deben ser los entes consorciados los que cubran el déficit del balance (38).

c) Funcionalidad típica.

En la regulación precedente el Consorcio es la fórmula que, con carácter general, utilizan los municipios para resolver problemas comunes. Por ejemplo, es frecuente su constitución para la provisión del puesto de Secretario municipal. Esta situación cambia radicalmente con la regulación que introduce la Ley que comentamos.

Efectivamente, la Ley núm. 142/1990 prevé diversas formas de colaboración local según la finalidad que se pretenda satisfacer. Al definir las técnicas de cooperación y de asociación, los artículos 24, 25 y 26 han establecido una distinción entre las admitidas para el ejercicio de funciones (como, por ejemplo, la colaboración municipal para la provisión en común del puesto de Secretario municipal) y aquellas otras previstas para la gestión de servicios.

El artículo 24 regula los Convenios entre entes locales, posibilitando la utilización de esta fórmula de cooperación tanto para el ejercicio de funciones comunes como para la gestión de servicios públicos. Lo mismo

que efectúa el artículo 25.1 a las disposiciones del artículo 23 que regulan la *azienda speciale* se refiere exclusivamente a las normas que diseñan el modelo organizativo de la *azienda*, ya que el Consorcio debe gestionar los servicios públicos en base a criterios de economía y eficiencia. Sin embargo, a diferencia de la *azienda speciale*, el Consorcio se constituye no sólo para prestar servicios de carácter empresarial sino que, asumiendo la necesidad de realizar una gestión inspirada en criterios de eficiencia y economía, puede prestar servicios públicos de carácter social. En favor de esta tesis mencionan los autores varias sentencias: una de la sección tercera del TAR Lombardía, depositada el 20 de octubre de 1994, y dos sentencias, núms. 817 y 821 del 23 de marzo de 1995, emitidas por la sección primera del TAR Veneto. Vid. *I Consorzi tra enti locali nella disciplina della L. 8 de giugno 1990, n. 142*, ob. cit., págs. 708 a 711.

(38) En este sentido, vid. P. VIRGA, en *L'Amministrazione Locale*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1991, pág. 332.

sucede con el artículo 26, relativo a Uniones de municipios. Sin embargo, el artículo 25, dedicado a regular los Consorcios, impone que esta fórmula de cooperación sólo se utilice para la gestión de servicios públicos comunes.

En efecto, en la nueva regulación el Consorcio está previsto para la gestión asociada, de forma permanente, de servicios públicos de competencia municipal o provincial (39). Por consiguiente, las disposiciones especiales que establecen Consorcios entre entes locales con fines diversos del citado debían modificarse en el sentido de establecer la utilización de otro instrumento de colaboración distinto del ente consorcial. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley las provincias y municipios debían revisar los Consorcios existentes, suprimiéndolos o adaptándolos a las disposiciones de la Ley (art. 60.1) (40). Ahora bien, las dificultades que tienen municipios y provincias para proceder a la adaptación de los Consorcios preexistentes a las disposiciones de la Ley núm. 142/1990, constatadas por el legislador italiano, han determinado la admisión de Consorcios facultativos constituidos para la realización de funciones y no exclusivamente para la gestión de servicios públicos. Se desdibuja con esto el diseño trazado por la Ley núm. 142/1990, con lo cual, según L. VANDELLI, se van a utilizar con carácter preferente otros instrumentos distintos del Consorcio; por ejemplo, la sociedad por acciones de participación local (41).

La Ley núm. 142/1990 configura la entidad en estudio como un ente de gestión polifuncional en el sentido de que un mismo Consorcio constituido entre entes locales debe gestionar todos los servicios públicos comunes que sean necesarios. Y es que la Ley que comentamos prohíbe la constitución de más de un Consorcio entre los mismos entes locales (art. 25.6 Ley núm. 142/1990). El legislador italiano intenta, así, acabar con la multiplicidad de Consorcios monofuncionales constituidos entre los mismos entes locales (42).

(39) Según U. BRUNI, en base a lo dispuesto en la Ley núm. 142/1990, los entes locales tienen la posibilidad de utilizar dos instrumentos específicos para la gestión asociada de servicios: uno de carácter público, como es el Consorcio de entes locales, y otro de carácter privado, como es la sociedad por acciones de capital público mayoritario, constituida entre entes públicos y privados, regulada en el artículo 22 de la citada Ley. Vid. *I Consorzi e le altre forme associative...*, ob. cit., pág. 537.

(40) Vid. A. TRAVI, en *Le forme associative tra gli enti locali verso i modelli di diritto comune*, ob. cit., pág. 381.

(41) Vid. L. VANDELLI, en *Riordino degli enti locali: L'esperienza attuativa della L. 142/1992*, ob. cit., pág. 690.

(42) Sobre la proliferación de Consorcios en Italia, véase la obra colectiva, dirigida por L. VANDELLI, *Forme Associative tra Enti Locali*, Milano, Giuffrè, 1992. Concretamente, los siguientes estudios: «I Consorzi di enti locali: Quale futuro per gli special districts all'italiana?», por B. DENTE, págs. 197 a 201; «I Consorzi in Emilia Romagna: Un'analisi empirica», por F. MATTEUCCI y T. GIORGETTI, págs. 203 a 264; «I Consorzi di enti locali nel nuovo ordinamento delle autonomie. Un caso di studio: La Regione Campania», por V. BALDINI, págs. 265 a 322.

B) *Régimen jurídico.*

Numerosos autores italianos han dedicado artículos e, incluso, obras monográficas al estudio del artículo 25 de la Ley núm. 142/1990, que establece el régimen jurídico de los Consorcios administrativos. Según dijimos, el artículo 25 comienza haciendo una remisión al artículo 23, relativo a las *aziende speciale*, cuyas normas se aplicarán a los Consorcios en todo lo que sea compatible (43).

Además, la Ley núm. 142/1990 contiene otras disposiciones aplicables a estos entes como, por ejemplo, el artículo 51, relativo a las normas del personal adscrito a municipios y provincias, cuyo último párrafo establece que dichas normas se aplicarán también a los Consorcios. Asimismo, el citado artículo 60.1, que impone la adaptación de los Consorcios vigentes hasta la fecha a las disposiciones de la Ley en el plazo de dos años desde su entrada en vigor, etc.

Estas y otras disposiciones de la Ley núm. 142/1990 que inciden en el régimen jurídico del Consorcio actual van a ser objeto de análisis en las páginas siguientes. Ahora bien, considero que el estudio del régimen jurídico de la figura consorcial debe llevarse a cabo no en base a las disposiciones que inciden de alguna forma en diversos aspectos del régimen jurídico, sino a través de una exposición ordenada de los diferentes momentos de la vida consorcial. Se impone, por tanto, en primer lugar, el análisis del procedimiento de constitución del Consorcio.

a) *Procedimiento de constitución.*

El artículo 25 de la Ley núm. 142/1990 dispone que los municipios y provincias pueden constituir un Consorcio mediante manifestaciones de voluntad concurrentes, para la gestión asociada de uno o más servicios públicos. Ahora bien, no sólo municipios y provincias pueden constituir un Consorcio sino que, según dispone el DL núm. 542, de 18 de diciembre de 1993, también pueden formar parte del mismo otros entes públicos no territoriales (44).

La Ley núm. 142/1990 en base al principio de autonomía local ha eliminado la preceptiva intervención de la autoridad competente para la constitución del Consorcio. La consorciación se realiza a través de la decisión común de los órganos de gobierno de los futuros miembros.

En cuanto a los trámites precisos para la constitución del nuevo ente está previsto la aprobación de un Convenio que lleve anexo un Estatuto. El

(43) A. FANLO LORAS traduce *azienda speciale* por Organismo autónomo. Vid. *La Ley italiana de 8 de junio de 1990, relativa al Ordenamiento de las Autonomías Locales*, ob. cit., pág. 280.

(44) Vid. E. SORTINO en el comentario al artículo de T. M. GAMALERO, *I Consorzi nella riforma di cui alla Legge n. 142. Perentorietà del nuovo termine per la loro revisione*, ob. cit., pág. 464.

Convenio y, por ende, el Estatuto deben ser aprobados por mayoría absoluta de votos a favor del número legal de miembros de los Consejos de los entes partícipes (art. 25.2.º). El Consorcio queda válidamente constituido desde el momento en que los miembros suscriben, conforme a lo legalmente previsto, el acuerdo o convenio de constitución (45).

Para autores como V. DOMENICHELLI y P. NERI, el aspecto «societario» del nuevo Consorcio queda confirmado con el recurso al Convenio del artículo 25.2 Ley núm. 142/1990. El Convenio tiene por finalidad, según estos autores, crear un nuevo ente dotado de personalidad jurídica propia y específica llamado a prestar de un modo continuado (por tiempo determinado o indefinido) uno o más servicios públicos (46).

Respecto al procedimiento de constitución, el Ministerio del Interior dictó una Circular el 7 de junio de 1990 que, literalmente, dice lo siguiente (47):

«Hemos de considerar que, a diferencia del régimen actual en el cual el momento constitutivo del consorcio se considera la fecha del procedimiento ministerial, prefecticio o regional de constitución, la nueva disciplina no prevé ninguna intervención de órganos externos a la administración promotora de la forma asociativa, de tal forma que el consorcio es jurídicamente existente desde el momento en que (después de haber adquirido ejecutividad todas las deliberaciones de aprobación del convenio y del estatuto del consorcio) el convenio mismo es suscrito por todos los representantes de municipios y provincias participantes.»

b) Contenido del Convenio y del Estatuto.

No está muy claro en la Ley la distinción entre el Convenio y el Estatuto. El Convenio debe tratar los siguientes temas (48) (art. 24.2):

- Los fines del Consorcio y la duración del mismo, coincidiendo con lo dispuesto en el Estatuto.
- La cuota de participación financiera de los distintos entes que determina la representación en la Asamblea, así como las recíprocas obligaciones y garantías.

(45) El Convenio, en palabras de R. RONDINA, «no es otra cosa que un acuerdo-contrato celebrado entre los entes interesados en la constitución de un Consorcio». Vid. *I Consorzi nella legge n. 142/90*, «Nuova Rassegna», núm. 6, 1992, pág. 686.

(46) Vid. V. DOMENICHELLI y P. NERI, en *I Consorzi tra enti locali nella disciplina della L. 8 de giugno de 1990, n. 142*, ob. cit., pág. 704.

(47) Texto de la Circular núm. 17102/127/1 - Uff. 3.º del Ministro del Interior, Antonio Gava, dictada el 7 de junio de 1990, enviada a Prefectos y Comisarios de Gobierno de las Regiones y de las provincias autónomas, teniendo por objeto: «Nuevo ordenamiento de las autonomías locales». Vid. L. VANDELLI, en *Ordinamento delle autonomie locali. Comento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli Editore, 1990, págs. 371 y ss.

(48) Vid. R. RONDINA, en *I Consorzi nella legge n. 142/90*, ob. cit., págs. 690 y 691.

- El procedimiento para la disolución y para la cesación de uno de los entes partícipes en el Consorcio.
- Modalidades de consulta entre los entes partícipes.
- La forma de hacer llegar los actos fundamentales del Consorcio, esto es, los adoptados por la Asamblea consorcial, a los entes miembros (art. 25.3.^o).

El Estatuto debe contener las normas sobre organización y funcionamiento de los órganos consorciales (49). Debe pronunciarse sobre las siguientes cuestiones (50):

- Fines del Consorcio.
- Denominación y la sede del ente.
- Duración del mismo.
- Medios con que cuenta para conseguir los fines.
- Y la cuota de participación en los gastos de cada ente.

Hasta aquí coincide el contenido del Estatuto con lo establecido en el Convenio constitutivo. Pero, además, debe contener disposiciones en torno a:

- Los órganos del Consorcio y la forma de elección de sus componentes.
- Atribución de funciones a los órganos.
- Disposiciones que determinen el personal que precisa el Consorcio.
- Financiación y contabilidad del Consorcio.
- En definitiva, todas las normas de administración del Consorcio.

La relación existente entre Convenio y Estatuto puede ser definida adoptando las palabras de V. ITALIA y M. BASSANI: «La vida del Consorcio está regulada por normas que disciplinan su organización, la finalidad y objetivos a conseguir (Estatuto), y por normas que regulan las relaciones entre los entes consorciados (Convenio)» (51).

En esta línea, L. PAPIANO califica el Estatuto como *Lex specialis* para regir el nuevo ente producto de los contratantes, mientras atribuye al Convenio la función de disciplinar las relaciones entre el organismo asociativo y los entes asociados (52).

(49) Vid. P. VIRGA, en *L'Amministrazione Locale*, ob. cit., pág. 334.

(50) Vid. R. RONDINA, en *I Consorzi nella legge n. 142/90*, ob. cit., pág. 689.

(51) Vid. V. ITALIA y M. BASSANI, en *Le Autonomie Locali (Legge 8 giugno 1990, n. 142)*, Giuffrè Editore, 1990, tomo I, artículo 1-29, pág. 347.

(52) Vid. L. PAPIANO, en *L'Autonomia Locale: Commentario a la Legge 8 giugno 1990, n. 142, sulle autonomie locali coordinata con la Legge 7 agosto 1990, n. 241, sul procedimento amministrativo*, ob. cit., pág. 276.

c) Organos del Consorcio.

Respecto a la estructura orgánica, con la Ley núm. 142/1990 se produce una superación del modelo municipal imperante en la regulación del 34 (es decir, Consejo - asamblea consorcial, Junta - consejo directivo, Alcalde - presidente). Esta Ley impulsa un modelo empresarial o societario con la creación de un Consejo de administración, cuyos actos son controlados por los entes asociados (53).

Vamos a analizar, de forma sumaria, los órganos del Consorcio, esto es, la Asamblea, el Consejo de administración y, por remisión al artículo 23, el Presidente, el Director y la Comisión de censores de cuentas (54).

La Asamblea es el órgano representativo de los entes consorciados, estando compuesta por todos los alcaldes y presidentes de los entes asociados, cada uno de ellos con una cuota de responsabilidad equivalente a su participación en beneficios y gastos. La representación en la Asamblea y demás órganos del Consorcio se determina en base a la cuota de participación de cada ente, que debe estar establecida en el Convenio y en los Estatutos (55).

A la Asamblea corresponden funciones de dirección y control político-administrativo sobre la actividad consorcial, es decir, funciones similares a las de los Consejos municipales. Concretamente, le corresponde la aprobación de los siguientes actos (56):

- aprobación del balance provisional,
- petición de préstamos,
- aprobación de gastos que vinculen el balance de otro año,
- formación de la planta orgánica,
- adoptar el reglamento del servicio a prestar,
- y aprobar la disolución del Consorcio.

Por lo que respecta al Consejo de administración, como el órgano de gestión del ente, tiene la función de ejecutar las decisiones adoptadas por la Asamblea. Su competencia es residual sobre todas las materias no expresamente atribuidas a otros órganos consorciales.

(53) Estamos, por tanto, ante un control interno realizado por los propios entes consorciados y no ante un control externo de la autoridad gubernativa. No obstante, está previsto la posibilidad de ejercer, excepcionalmente, un control externo sobre determinados actos incumplidos (art. 49 de la Ley 142/1990). En este sentido, vid. L. PAPIANO, en *L'Autonomie Locale...*, ob. cit., pág. 276.

(54) Vid. P. VIRGA, en *L'Amministrazione locale*, ob. cit., págs. 334 y 335. También vid. E. SORTINO, en *Il nuovo consorzio. Il «carneade» dell'ordinamento locale*, ob. cit., págs. 2248 a 2253.

(55) La determinación de la cuota de representación en la Asamblea que corresponde a cada ente miembro se aleja de criterios que eran utilizados con la anterior regulación del Consorcio, como el de la población o el número de usuarios de los servicios prestados por el Consorcio. Al respecto, vid. V. DOMENICHELLI y P. NERI, en *I Consorzi tra enti locali nella disciplina della L. 8 giugno 1990, n. 142*, ob. cit., pág. 704.

(56) Vid. L. PAPIANO, en *L'Autonomia Locale...*, ob. cit., pág. 278.

El Consejo de administración, distinto del modelo anterior (en el que el Consejo directivo representaba un órgano reducido de la Asamblea, integrado por personas pertenecientes a la misma), está diseñado sobre el modelo de organismos de gestión societaria, por lo que, a menudo, se compone de personas no pertenecientes a la Asamblea, elegidas por sus dotes directivas y profesionales, prescindiendo de la cualidad de socio para determinar su incorporación al Consejo (57).

El Presidente del Consorcio, al igual que en la anterior regulación, ostenta la representación del Consorcio en cualquier acto externo del mismo. Preside la Asamblea y el Consejo de administración y supervisa el funcionamiento de los órganos y de los servicios que presta el Consorcio.

Al Director, cuyo cargo está en relación al carácter empresarial del Consorcio, le son atribuidas funciones específicas de gestión.

Por último, la Comisión de censores de cuentas debe ser nombrada por la Asamblea para realizar un control interno sobre la contabilidad y el balance del ente consorcial.

d) Régimen de Personal.

El artículo 51, apartado 11, de la Ley que comentamos establece la aplicación de lo dispuesto en este precepto, relativo a la organización de las dependencias y el personal de municipios y provincias, al Consorcio administrativo. Quedan salvadas de antemano las posibles lagunas jurídicas que pudieran contener los Estatutos respecto al personal del ente en estudio.

Dentro del régimen de personal debemos distinguir los administradores del resto de personal. Respecto a estos últimos, la doctrina admite que el Consorcio proceda a su contratación mediante concurso público (58). Sin embargo, los administradores son funcionarios cedidos por los entes consorciados (59). Les corresponde una cuota de responsabilidad por su

(57) E. SORTINO considera aplicable al Consejo de administración del Consorcio la prohibición que existe respecto al Consejo de administración de la *azienda speciale* en el sentido de que sus miembros no pueden ser a la vez miembros de la Asamblea, sino que tienen que ser sujetos externos a la entidad con especial cualificación profesional. Según este autor, esta prohibición resulta aplicable al Consorcio por la remisión que efectúa el artículo 25.1 de la Ley núm. 142, de 8 de junio de 1990, al régimen jurídico de la *azienda speciale* en todo aquello que sea compatible. Para la *azienda speciale* la prohibición es consecuencia de la aplicación del artículo 5 del RD núm. 2578 de 1925, coordinado con las disposiciones de la Ley de 23 de abril de 1981, núm. 154, y del artículo 16 del DPR núm. 902 de 1986. Véase E. SORTINO, en *Il nuovo consorzio. Il «carneade» dell'ordinamento locale*, ob. cit., pág. 2250.

(58) En este sentido, vid. L. PAPIANO, en *L'Autonomia Locale...*, ob. cit., pág. 283.

(59) Precisamente una de las características que permiten distinguir el Consorcio de la *azienda speciale* es que en esta última el régimen de personal es privado, mientras que en el Consorcio es público. En este sentido, vid. V. DOMENICHELLI y P. NERI, en *I consorzi tra enti locali nella disciplina della L. 8 de giugno de 1990, n. 142*, ob. cit., págs. 706 y 707.

No obstante, para otros autores que consideran el régimen jurídico del Consorcio diseñado por el artículo 25 de la Ley núm. 142 como de ente público económico, equiparable a la desaparecida *azienda consortile*, el régimen del personal del mismo debe estar sometido

gestión, recibiendo, como contrapartida, una indemnización o resarcimiento fijado en porcentajes en función del cargo concreto que ocupen (60). Los porcentajes están fijados en la Ley de 27 de diciembre de 1985, núm. 816 (61).

Corresponde al Estatuto determinar la duración del mandato de los administradores. En ocasiones, se renuevan los cargos al mismo tiempo que cambian los consejeros de los Consejos municipales.

La regulación del nuevo régimen jurídico del Consorcio administrativo por la Ley núm. 142/1990 ha impuesto para los Consorcios preexistentes a la entrada en vigor de esta Ley su transformación en otra entidad o su adaptación al nuevo régimen jurídico establecido. Esto plantea serios problemas en relación con el personal de los Consorcios preexistentes, y algún autor que ha analizado este tema propone la siguiente solución (62):

- Para el supuesto de simple supresión del Consorcio el personal debería ser absorbido, o mejor dicho transferido, a los entes miembros de la entidad consorcial en proporción al servicio prestado o a la cuota de participación que tuviesen.
- Sin embargo, para el supuesto de transformación del Consorcio en otra entidad como, por ejemplo, una *azienda speciale*, una sociedad por acciones, etc., se propone que se haga cargo del personal del Consorcio el nuevo gestor del servicio.

e) Un tema fundamental, radicalmente nuevo, es la regulación de la responsabilidad de los entes partícipes en el Consorcio.

El apartado 4 del artículo 25 establece: «La asamblea del consorcio estará compuesta por representantes de los entes asociados en la persona del Alcalde, del Presidente o un delegado de ellos, *cada uno con responsa-*

a derecho privado. Esta tesis tiene su fundamento en el *Parere* del Consiglio di Stato núm. 103/91, de 6 de febrero, que traducimos en el anexo a este trabajo y en el cual se refleja la opinión del Consiglio que equipara el Consorcio actual con la anterior *azienda consortile*. En esta línea, vid. N. LUGARESI, en el comentario a la Sentencia de 17 de marzo de 1993, núm. 3129, de la Corte Suprema di Cassazione, publicado en «Rivista Amministrativa», núm. 145, fasc. 9, 1994, págs. 1084 a 1087.

(60) En este sentido, vid. P. VIRGA, en *L'Amministrazione Locale*, ob. cit., págs. 335 y 336.

(61) A título de ejemplo, la Ley de 27 de diciembre de 1985, núm. 816, establece que al Presidente puede corresponderle (en relación con la población beneficiada por el servicio y la entidad de este último) un resarcimiento mensual de hasta un 65 por 100 de lo previsto para el Alcalde del municipio más grande miembro del Consorcio. Asimismo, a los miembros del Consejo de administración puede corresponderles hasta un 40 por 100 del resarcimiento previsto para el Presidente.

Lo cierto es que la cuantía del resarcimiento será determinada por la Asamblea consorcial con el voto favorable de dos tercios de los componentes, una vez oídos los municipios y provincias que formen parte del ente consorcial. Vid. P. VIRGA, en *L'Amministrazione Locale*, ob. cit., págs. 335 y 336.

(62) Concretamente, el autor de estas propuestas es E. SORTINO, en *Il nuovo consorzio. Il «carneade» dell'ordinamento locale*, ob. cit., pág. 2254.

bilidad igual a la cuota de participación fijada en el convenio y en el estatuto».

Con esta regulación se pretende corregir el fenómeno de dispersión de responsabilidad apreciado en los entes de segundo grado. La composición de la Asamblea por los Alcaldes, Presidentes o delegados de éstos hace factible una responsabilidad individualizada al máximo nivel, a nivel ejecutivo (63).

El sistema funciona como se indica a continuación: la aportación financiera de cada ente consorciado determina el número de votos que se le otorga o «el peso específico» del voto de cada Alcalde o Presidente. A su vez, ese número de votos será determinante de la cuota de responsabilidad de cada ente consorciado. Por si esto no fuese suficiente, la naturaleza de ente local de esta figura posibilita la aplicación supletoria de las normas sobre responsabilidad del personal de entes locales (cap. XV, art. 58, de la Ley núm. 142/1990).

Resulta evidente la voluntad del legislador italiano dirigida a evitar la dispersión de responsabilidad por los actos del Consorcio.

f) Disolución del ente consorcial.

Las causas de disolución del Consorcio no están previstas en el nuevo régimen jurídico. La doctrina italiana continúa aceptando las mismas causas que operaban con el texto único del 34 (64):

- Fin del período previsto en los Estatutos.
- Agotamiento del fin. La modificación de los Estatutos puede transformar el fin inicial en otro de interés común para los consorciados que posibilite la continuidad de la actividad del ente.
- Finalmente, por voluntad de los consorciados, con independencia de los supuestos de separación individual de algún miembro del Consorcio.

A las causas de disolución enumeradas hay que añadir, además, la disolución de los Consorcios preexistentes a la entrada en vigor de la Ley núm. 142/1990 por transcurso del plazo establecido al efecto sin que hayan procedido a adaptar su régimen jurídico a las disposiciones de esta Ley. No obstante, no podemos olvidar que el plazo de adaptación establecido en el artículo 60 de la Ley, concretamente dos años desde su entrada en vigor, está siendo objeto de sucesivas prórrogas (65).

(63) Vid. L. VANDELLI, en *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, ob. cit., pág. 147.

(64) En este sentido, vid. L. PAPIANO, en *L'Autonomia Locale...*, ob. cit., págs. 280 y 281.

(65) Véase el apartado dedicado al Derecho transitorio, donde se analiza este tema.

- g) Entre las circunstancias que alteran la vida de esta entidad se sitúa la sustitución de los órganos del Consorcio por un Comisario.

Me refiero al poder sustitutivo previsto en el artículo 48 de la Ley núm. 142/1990 para municipios y provincias que retrasen u omitan el cumplimiento de los actos declarados obligatorios por la Ley, una vez requerida en plazo su actuación. Este artículo autoriza al Comité Regional de Control a proceder, por medio de un Comisario, a la sustitución del municipio o provincia que no actuó.

El artículo 49 de la Ley establece la posible aplicación del poder sustitutivo regulado en el artículo 48 a Consorcios, Unidades Sanitarias Locales, Uniones de municipios y Comunidades de montaña. El poder de sustitución está limitado «a uno o varios actos determinados y no es subrogatorio de un órgano consorcial incapaz de funcionar» (66).

C) *Consortios obligatorios.*

El artículo 25.7.º de la Ley núm. 142/1990 establece la posibilidad de constituir Consorcios obligatorios en caso de relevante interés público. La nueva regulación de régimen local continúa admitiendo la constitución de Consorcios obligatorios mediante ley estatal, para la prestación de servicios públicos e, incluso, para la realización de funciones. Consecuentemente, estos entes tienen un ámbito de actuación más amplio que el Consorcio ordinario (67).

El Consorcio en Italia ha sido calificado como directa expresión de la autonomía administrativa y de gestión de los entes locales que nace exclusivamente de su voluntad asociativa (68). Como es obvio, los Consorcios obligatorios no son manifestación de la voluntad asociativa, de ahí su carácter excepcional, ya que solamente es legítima su creación cuando de ella depende la satisfacción de un relevante interés público (69).

Aun así, la actuación de estos entes sólo puede ser demandada por ley estatal, que impone la creación del Consorcio a la ley regional. Esta última podrá modificar la normativa de esta modalidad de Consorcios siempre que no contradiga lo dispuesto por la Ley estatal.

Consciente el legislador italiano de los problemas que puede traer la creación de Consorcios obligatorios entre entes locales, ha reservado esta

(66) L. PAPIANO, en *L'Autonomia Locale...*, ob. cit., pág. 282.

(67) Los Consorcios italianos obligatorios se asemejan a nuestras Agrupaciones forzadas de municipios, reguladas, actualmente, por el artículo 161 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes sobre régimen local de 1986, que admite la agrupación para el sostenimiento en común del puesto de Secretario municipal, correspondiendo el acuerdo de constitución a la Comunidad Autónoma respectiva.

(68) Vid., por ejemplo, R. RONDINA, en *I Consorzi nella Legge n. 142/1990*, ob. cit., pág. 686.

(69) Vid. L. PAPIANO, en *L'Autonomia Locale...*, ob. cit., pág. 279.

posibilidad a la ley del Estado subrayando, así, el carácter excepcional de estos entes. El problema es que el legislador no ha precisado si las funciones y servicios para cuya ejecución puede ser impuesta la constitución obligatoria de un Consorcio son, únicamente, aquellos relativos a materias de competencia estatal. La formulación genérica del párrafo 7.º del artículo 25 induce a pensar que los municipios y provincias pueden ser obligados a consorciarse para la realización no sólo de funciones estatales, sino también de funciones propias (70).

En el nuevo régimen local queda excluida la posibilidad de que leyes regionales establezcan la constitución de Consorcios obligatorios. Lo único que éstas pueden establecer es la constitución de Consorcios facultativos entre entes locales para el ejercicio de funciones administrativas de competencia regional delegadas a los municipios y provincias, en virtud del artículo 118, último párrafo, de la Constitución italiana.

D) *Derecho transitorio.*

Con la promulgación de la Ley núm. 142/1990 se ha puesto en marcha la ansiada reforma del ordenamiento local italiano. A partir de este momento corresponde a los entes locales actuar conforme a la legalidad vigente. Un proceso en el que, hoy día, están inmersos municipios, provincias y Regiones italianos.

El régimen jurídico establecido por la Ley que comentamos debía ser acogido plenamente en el plazo de dos años desde su aprobación, es decir, desde el 8 de junio de 1990 (art. 60). En este plazo de tiempo los municipios y provincias debían proceder a la revisión de los Consorcios y otros entes asociativos, suprimiéndolos o adaptándolos a las disposiciones de la Ley. Asimismo, las Regiones tenían que adecuar su legislación en materia de organismos comprensoriales y otras formas asociativas a los nuevos principios (art. 61).

Respecto a los Consorcios podemos afirmar que hoy día conviven una disparidad de regímenes que perjudican la gestión y la transparencia administrativa de estos entes, ya que junto a los creados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley núm. 142/1990 (por tanto, conforme a sus disposiciones) encontramos Consorcios creados con anterioridad a su entrada en vigor que continúan rigiéndose por sus normas estatutarias sin adaptarse a la nueva Ley (71).

En realidad, aunque las disposiciones del texto único de 1934 relativas a Consorcios habían sido derogadas por el artículo 64 de la Ley núm. 142/1990, una Circular del Ministerio del Interior, núm. 15900/1 BIS/L 142, de 15 de octubre de 1990, estableció que la nueva normativa se aplicaría

(70) Vid. L. PAPIANO, en *L'Autonomia Locale...*, ob. cit., pág. 280.

(71) Vid. L. ROMEO, en *Per una nuova disciplina dei Consorzi*, ob. cit., pág. 543. También, vid. L. VANDELLI, en *Riordino degli enti locali: l'esperienza attuativa della L.142/1990*, ob. cit., pág. 690.

sólo a los Consorcios constituidos con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley. Los Consorcios preexistentes a la Ley núm. 142/1990 continuarían rigiéndose por las normas estatutarias (que constituyen las reglas básicas en cuanto a organización y funcionamiento del ente) y por aquellas disposiciones cuya aplicación está prevista, de forma expresa, en la Ley, como es el artículo 51.11, relativo a los órganos y el personal del Consorcio, y el capítulo XII, dedicado al control de los actos.

En base a esta circular y a otras disposiciones aprobadas posteriormente que prorrogaban el plazo de adaptación o transformación, es posible afirmar que actualmente conviven en Italia Consorcios con distintos regímenes jurídicos, unos creados con anterioridad a la promulgación de la Ley y otros constituidos después de su entrada en vigor (72) (73).

Además, para buena parte de la doctrina, el problema de la inadaptación e incumplimiento de los sucesivos plazos trae su causa en que la Ley núm. 142/1990 no prevé ninguna consecuencia jurídica para aquellos Consorcios preexistentes que no adapten su régimen jurídico a las disposiciones de la misma (74).

En definitiva, los Consorcios italianos están inmersos en un proceso de reforma que todavía parece no haber concluido, ya que, según L. VANDELLI,

(72) En 1993 fueron contabilizados en Italia un total de 700 Consorcios operantes. Datos ofrecidos por L. TORCHIA, en «Diversidad y uniformidad de la Administración institucional en Italia», conferencia pronunciada en el curso de verano de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, *La tendencia al pluralismo en las organizaciones administrativas europeas: diversidad y uniformidad de estructuras*, dirigido por J. FERRET I JACAS, Barcelona, 13 de julio de 1993.

(73) El plazo de adaptación establecido en el artículo 60 de la Ley núm. 142, de 8 de junio de 1990, es decir, dos años desde la entrada en vigor de esta Ley, ha sido objeto de sucesivas prórrogas; concretamente, el DL núm. 429, 29 de octubre de 1993 y el precedente DL núm. 330, 30 de agosto de 1993 (que, a su vez, había reiterado el DL núm. 212, 30 de junio de 1993), establecen el vencimiento del plazo de revisión de los Consorcios preexistentes el 31 de diciembre de 1993. A partir de esta fecha, según las normas enumeradas, el Prefecto podía intervenir requiriendo a los Consorcios no revisados para que en un nuevo plazo de tres meses procedieran a la adaptación de su régimen jurídico a las disposiciones de la Ley núm. 142, o bien para que iniciaran su transformación en otra entidad de las previstas en la Ley núm. 142. En ese período el Consorcio sólo puede realizar actos de simple administración. Transcurridos los tres meses, el Prefecto debía nombrar un Comisario que gestionase la liquidación de la entidad.

Ahora bien, la fecha del 31 de diciembre de 1993 fue objeto de una nueva prórroga por DL núm. 542, 28 de diciembre de 1993, que prolongó el período de adaptación hasta el 31 de diciembre de 1994. Una fecha que ha sido nuevamente prorrogada por la Ley núm. 437, de 27 de octubre de 1995 (de conversión en Ley con modificaciones del DL núm. 361/1995), hasta el 30 de junio de 1996.

Sobre este tema, véanse T. M. GAMALERO, en *I consorzi nella riforma di cui alla legge n. 142. Perentorietà del nuovo termine per la loro revisione*, «Nuova Rassegna», núm. 4, 1994, pág. 461, y E. SORTINO, en *Il nuovo consorzio. Il «carneade» dell'ordinamento locale*, ob. cit., pág. 464. También N. TESCAROLI, en *Il Consorzio quale nuovo strumento associativo e di cooperazione negli enti locali per la gestione dei servizi*, ob. cit., págs. 410 a 412.

(74) En este sentido, A. VENTRELLA afirma que los actos de los Consorcios no transformados adoptados una vez transcurrido el plazo son ilegítimos. Vid. *La revisione dei consorzi alla luce della legge 8 giugno 1990, n. 142*, en «Nuova Rassegna», núms. 23-24, 1993, págs. 2388 y 2389.

También, vid. N. LUGARESI en el comentario a la Sentencia de 17 de marzo 1993, núm. 3129, de la Corte Suprema di Cassazione. ob. cit., pág. 1083.

la adaptación de los mismos avanza lentamente (75). La diversidad de regímenes jurídicos en función de la fecha de constitución favorece la inseguridad jurídica. La doctrina italiana ha venido reclamando la aprobación de una Ley que complete las lagunas de la Ley núm. 142/1990 y que integre, en un único régimen jurídico, todos los Consorcios administrativos (76).

III. ULTIMAS DISPOSICIONES SOBRE EL CONSORCIO ADMINISTRATIVO

No podemos concluir el análisis de las disposiciones que regulan el Consorcio administrativo en Italia sin mencionar aquellas que, de alguna forma, inciden o modifican su régimen jurídico tal como ha sido configurado por la Ley núm. 142/1990.

Al hilo de la exposición se han mencionado las disposiciones que modifican aspectos de su regulación actual como, por ejemplo, el DL núm. 212, de 30 de junio de 1993; DL núm. 330, de 30 de agosto de 1993; DL núm. 429, de 29 de octubre de 1993; DL núm. 542, de 28 de diciembre de 1993; y, por último, la Ley núm. 437, de 27 de octubre de 1995, que prorrogan sucesivamente el plazo de adaptación o transformación previsto en la Ley núm. 142/1990 para los Consorcios preexistentes a su entrada en vigor, que queda establecido a 30 de junio de 1996. También se ha comentado, respecto a los miembros del Consorcio, la modificación que introduce el DL núm. 542, de 28 de diciembre de 1993, en el sentido de admitir la consorciación de otros entes públicos junto a municipios y provincias. Y, finalmente, respecto a la funcionalidad del Consorcio se admite la posibilidad de que se constituyan Consorcios facultativos no sólo para la prestación de servicios públicos, sino también para la realización de funciones institucionales competencia de municipios y provincias, según lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley núm. 109, de 11 de febrero de 1994, conocida como Ley Merloni (77).

Además, la Ley núm. 437, de 27 de octubre de 1995, establece en su artículo 5.9 bis que a los Consorcios que gestionen actividades con relevancia económica y empresarial y aquellos creados para la prestación de servicios sociales se les podrá aplicar, si así lo establecen sus Estatutos, las normas que regulan las finanzas, contabilidad y régimen fiscal de las *aziende speciali*. De esta disposición se deriva para algún autor que a los Consorcios constituidos para la gestión de servicios públicos locales de relevancia económica o empresarial se aplican todas las disposiciones en cuanto a organización y régimen de personal de las *aziende speciali*, derogando el apartado 11 del artículo 51 de la Ley núm. 142/1990, que establece la apli-

(75) En este sentido, véase L. VANDELLI, en *Riordino degli enti locali: L'esperienza attuativa della L. 142/1990*, ob. cit., págs. 690 a 692.

(76) Vid. L. ROMEO, en *Per una nuova disciplina dei consorzi*, ob. cit., pág. 544.

(77) Vid. E. SORTINO, en el comentario al artículo de T. M. GAMALERO, *I Consorzi nella riforma di cui alla legge n. 142...*, ob. cit., pág. 464. También, vid. N. TESCAROLI, en *Il consorzio quale nuovo strumento associativo e di cooperazione negli enti locali per la gestione dei servizi*, ob. cit., pág. 411.

cación a Consorcios y Comunidades de montaña de las disposiciones de ese artículo que regulan la organización y el régimen de personal de los entes locales (78).

Finalmente, la figura en estudio ha sido tomada en consideración por el legislador del país vecino en la reciente Ley núm. 59, de 15 de marzo de 1997, de Delegación al Gobierno para la transferencia de funciones y competencias a las Regiones y a los entes locales, para la reforma de la Administración Pública y para la simplificación administrativa (en adelante, Ley núm. 59/1997). En efecto, esta Ley da un plazo al Gobierno, concretamente de nueve meses desde su entrada en vigor, para que apruebe decretos legislativos que confieran a las Regiones y a los entes locales (municipios, provincias, Comunidades de montaña y otros entes locales) funciones y competencias que desarrollen el principio de autonomía local reconocido en la Constitución italiana (art. 5). Por tanto, esta Ley intenta potenciar el «ordenamiento de las autonomías locales» de la Ley núm. 142/1990, posibilitando que las Regiones y los entes locales regulen en el ámbito de sus respectivas competencias la prestación de servicios públicos a través de formas de gestión, ya sea a través de concesiones o mediante los instrumentos previstos en los artículos 22 a 25 de la Ley núm. 142/1990 (es decir, a través de *aziende speciali*, convenios o consorcios), siempre que se garantice el respeto a la normativa europea en esta materia —art. 4.b) de la Ley núm. 59/1997—.

Además de transferir competencias a Regiones y entes locales, el Gobierno debe garantizar la transferencia de bienes y recursos acorde con las nuevas funciones que van a asumir Regiones y entes locales. Paralelamente, este proceso de transferencias debe ir acompañado de la progresiva supresión y remodelación de la Administración periférica del Estado (art. 7 de la Ley núm. 59/1997). Se tratará de eliminar la duplicación organizativa y funcional dentro de cada Administración y en el conjunto de todas ellas —art. 12.1.g) de la Ley núm. 59/1997—, así como de la reducción del personal dependiente de la Administración pública con el fin de minorar el gasto público (art. 12.3 de la Ley núm. 59/1997).

En un período de doce meses desde la entrada en vigor de la Ley núm. 59/1997, el Gobierno italiano debe proceder a la reestructuración de la Administración pública en base a unos principios que enumera la Ley; entre ellos destaca, respecto nuestro objeto de estudio, que en la reordenación de los entes operantes en el sector (es decir, de su estructura, de su funcionamiento y de los procedimientos de captación de personal) debe asegurarse el máximo nivel de flexibilidad, de autonomía y de eficiencia, así como una más ágil estipulación de acuerdos, acuerdos de programa y Consorcios —art. 18.1.b) —.

Además, la Ley núm. 59/1997 promueve la autonomía y la reorganización de todo el sistema de formación (art. 21). En este sentido resultan po-

(78) En este sentido se pronuncia N. TESCAROLI, en *Il Consorzio quale nuovo strumento associativo e di cooperazione negli enti locali per la gestione dei servizi*, ob. cit., págs. 410 y 411.

tenciados los Consorcios de formación que posibilitarán la ampliación de la oferta formativa incluso para los adultos, abandonando la dispersión escolarística (art. 21.10).

En definitiva, con la aprobación de la Ley núm. 59/1997 asistimos a un nuevo intento de reorganización de la Administración italiana conforme a criterios de eficiencia y reducción del gasto público. Respecto a la Administración local, esta Ley supone un paso más en la línea trazada por la Ley núm. 142/1990, de Ordenamiento de las Autonomías Locales, en el sentido de impulsar la transferencia de funciones y competencias a los entes locales (79). Y es que, como afirma L. VANDELLI, la reorganización de los entes locales no ha sido definida, sino simplemente enunciada por la Ley núm. 142/1990, la cual se limitó a trazar algunas directrices de fondo confiando su desarrollo a disposiciones posteriores del Estado, de las Regiones y de los entes locales. En este sentido, continúa afirmando VANDELLI, se intentó iniciar un proceso tendente a renovar conjuntamente el sistema local en diversos aspectos, tanto funcionales como estructurales, un proceso que aún hoy día no ha concluido (80).

IV. ANEXO: PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO NÚM. 103/91,
DE 6 DE FEBRERO, SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY NÚM. 142/1990.
SE CUESTIONA SI VARIOS MUNICIPIOS PUEDEN CONSORCIARSE PARA EL SERVICIO
DE SECRETARÍA

La exposición de un Dictamen de tan ilustre institución encuentra su razón de ser en el contenido del mismo, sumamente ilustrativo de las modificaciones que la Ley núm. 142/1990 ha introducido en el régimen jurídico del Consorcio italiano.

Transcribo a continuación la doctrina formulada por el Consejo de Estado en torno a la configuración actual del Consorcio en Italia. Respecto a la cuestión objeto del *parere* (la constitución de un Consorcio para cubrir los gastos del puesto de Secretario en varios municipios consorciados), únicamente se recogen las conclusiones del Consejo de Estado por tratarse de una cuestión puntual resuelta por la doctrina.

Considera el Consejo de Estado italiano que:

«La Ley de 8 de junio de 1990, núm. 142, con el nuevo ordenamiento de la autonomía local, ha introducido, entre otras, importantes innovaciones en la disciplina de las for-

(79) De hecho, la Ley núm. 142/1990 no supone la reorganización acabada del régimen local. Es más, para algún autor como el profesor M. S. GIANNINI, esta Ley, sobre todo en las disposiciones que regulan los Consorcios y las Uniones de municipios, es premeditadamente ambigua con el objeto de poder experimentar en su realización práctica. Vid. M. S. GIANNINI, en *Legge 142/1990: una mezza riforma*, «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», núm. 2, 1992, pág. 46.

(80) Vid. L. VANDELLI, en *Riordino degli enti locali: L'esperienza attuativa della L. 142/1990*, ob. cit., pág. 684.

mas asociativas y de cooperación entre entes locales. En esta materia, lo más característico de la nueva disciplina es que ha hecho desaparecer el tradicional perfil borroso del Consorcio, entendido como ente público dotado de personalidad jurídica propia, de órganos propios, de patrimonio, etc. La Ley núm. 142/90 prevé entes denominados "consorcios", pero este nombre en el nuevo ordenamiento designa lo que en el viejo eran *aziende consorziali*.

Según la nueva Ley, cada municipio puede dar vida a una o más *aziende speciali* (anteriormente llamadas *aziende municipalizzate*), para la gestión de servicios públicos que van a organizarse con forma y criterios empresariales (arts. 22-23); si una de las *aziende* está constituida conjuntamente por varios municipios asume el nombre de Consorcio (art. 25).

En el viejo ordenamiento, en cambio, el «Consorcio» estaba constituido, esencialmente, para el ejercicio de funciones administrativas o de servicios públicos no empresariales; el Consorcio así entendido no aparece en el nuevo ordenamiento, parece que entre aquél y la homónima entidad del nuevo ordenamiento no existe ningún nexo de continuidad.

En lugar del desaparecido "Consorcio", la nueva Ley prevé dos figuras:

a) El Convenio (art. 24), mediante el cual los entes locales pueden acordar el ejercicio coordinado de determinadas funciones o servicios, estableciendo recíprocas obligaciones, relaciones financieras, formas de comunicación, etc. (Esta figura es totalmente diferente del viejo Consorcio, porque no da lugar a un ente separado de los entes partícipes, dotado de órganos y patrimonio propio.)

b) Y la Unión de municipios (art. 26), más próxima al viejo Consorcio (tratándose de un ente dotado de personalidad jurídica, órganos y patrimonio), pero que difiere de aquél porque, en esencia, sólo es la fase transitoria hacia la fusión de municipios. Por esto la unión es admitida exclusivamente entre municipios de la misma provincia, con una población cada uno no superior a cinco mil habitantes (está admitida la participación de un municipio con una población de cinco mil a diez mil habitantes); además, debe ser constituida para la gestión de más de una función o servicio; y, en todo caso, con carácter temporal, porque a los diez años los municipios unidos deben fusionarse, de otro modo la unión se disuelve. A diferencia de los Consorcios del viejo ordenamiento, un municipio sólo puede formar parte de una Unión de municipios. Como sabemos, era prácticamente ilimitado el número de Consorcios al que podía adherirse

un municipio en el viejo régimen (obviamente, se trataba de Consorcios con fines diversos).

Transitoriamente, el artículo 60 impone a los entes locales un término de dos años para revisar los Consorcios existentes, suprimiéndolos o transformándolos de conformidad con las nuevas disposiciones.

Es evidente que el legislador ha considerado excesivamente costosa, financiera y administrativamente, la constitución de un ente público para cada hipótesis de colaboración entre municipios y ha preferido la fórmula más simple del Convenio cuando no existan las condiciones para una próxima fusión.»

Respecto al objeto concreto del Dictamen, el Consejo de Estado concluye:

«La expulsión del ordenamiento de la figura del Consorcio (salvo el mantenimiento durante dos años de los Consorcios existentes) es de inmediata aplicación para los Consorcios del servicio de secretaría... Nada impide, no obstante, que los Consorcios existentes del servicio de secretaría se transformen en Uniones de municipios siempre que concurren las condiciones necesarias para ello o, incluso, que se creen *ex novo* Uniones con tal finalidad. Lo mismo puede afirmarse en relación a la transformación de Consorcios de secretaría en simples Convenios cuando no sea posible la Unión de municipios, sin que existan obstáculos legales para impedir que nuevos servicios de secretaría sean prestados mediante la firma de Convenios entre los municipios interesados.»

En definitiva, el Consejo de Estado ratifica la constitución de Consorcios con carácter polifuncional para la gestión de servicios públicos, pero no para el ejercicio de funciones, como puede ser la secretaría municipal, que debe solucionarse a través de Uniones de municipios o simples Convenios.

BIBLIOGRAFIA

