

EL CONSORCIO LOCAL ESPAÑOL

301.186.2 (46)

por

Manuel Toribio Lemes

Diplomado en Administración local

Interventor del Consorcio de Aguas y Saneamiento de la Comarca del Gran Bilbao

SUMARIO: I. INTRODUCCION: 1. PROPÓSITO. 2. LA ARTICULACIÓN DE COMPETENCIAS. 3. CONDICIONAMIENTOS TÉCNICO-ECONÓMICOS DE LOS SERVICIOS. 4. LA SOLUCIÓN DESCENTRALIZADORA. 5. PLANTEAMIENTO GENERAL. 6. LA ADMINISTRACIÓN CONSORCIADA.—II. EL CONSORCIO LOCAL: 1. ANTECEDENTES. 2. EL CONSORCIO DEL REGLAMENTO DE SERVICIOS. 3. CONCEPTO. 4. PROBLEMÁTICA.—III. CONSORCIO DE AGUAS Y SANEAMIENTO DE LA COMARCA DEL GRAN BILBAO: 1. JUSTIFICACIÓN. 2. CONSTITUCIÓN. 3. PARTICÍPES Y REPRESENTACIÓN. 4. FINES. 5. ORGANIZACIÓN. 6. FINANCIACIÓN. 7. PATRIMONIO. 8. OTROS ASPECTOS.—IV. OTROS CONSORCIOS DERIVADOS DEL REGLAMENTO DE SERVICIOS.—V. CONSORCIOS CREADOS POR LEY ESPECIAL: CONSORCIO DE TRANSPORTES DE VIZCAYA.—VI. LOS CONSORCIOS EN LA LEY DE BASES DEL ESTATUTO DEL RÉGIMEN LOCAL.

I. INTRODUCCION

1. PROPÓSITO

Una de las respuestas dadas por las Administraciones públicas a los problemas que les plantean las circunstancias actuales, ha sido la consorciación de las mismas para fines determinados.

La aprobación por las Cortes de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local, que por primera vez cita los Consorcios en nor-

ma de máximo rango, da actualidad a esta nueva Entidad local y despeja su horizonte.

A lo largo de este artículo se pretende presentar los principios informadores de la Administración consorciada —en su relación con lo local— y las realizaciones prácticas de los Consorcios locales que, como ocurre siempre, ponen de relieve la fuerza creadora de los distintos niveles y calidades de las normas.

2. LA ARTICULACIÓN DE COMPETENCIAS

Conviene analizar brevemente el proceso seguido hasta llegar a la situación actual. *Durante el siglo XIX toda la preocupación consistía en delimitar lo que eran competencias estatales y locales (potestad municipal). Para ello se utilizaba el sistema de enumeración con cláusula residual en favor del Estado, salvo en la Constitución de 1869, en que se introduce, a mi juicio, «el universalitäts prinzip» germánico (asuntos peculiares) (1).*

En aquella época los individuos y la sociedad se encuentran vinculados casi exclusivamente a la comunidad municipal; por ello, el Estado se siente celoso y trata de hacer visible su presencia en lo local. *La intervención o no en el nombramiento de Alcalde, la superposición de otras autoridades periféricas —el Gobernador civil— que sirvan de eslabón y den vida a un enlace jerárquico que culmina en el centro, va a llenar por sí sola toda una importante etapa de la historia de las relaciones del Estado con las Entidades locales (2).*

El establecimiento de comunicaciones de todo tipo y la aparición de una economía auténticamente nacional, con la consiguiente interdependencia entre todas las partes del territorio del país, fueron bazas decisivas para la estatización de la vida social que inclinaron la balanza de competencias a favor del Estado, dando lugar a una centralización, llevada hasta el extremo de que *en los últimos tiempos casi hemos pasado del sistema de repartir la satisfacción de los fines públicos entre múltiples Administraciones públicas al*

(1) José Antonio GARCÍA-TREVIJANO Y FOS: «Articulación Estado-Entes locales», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 153 (pág. 338), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1967.

(2) Luis MORELL OCAÑA: «La articulación entre la Administración del Estado y las Entidades locales», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 172 (página 586), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1971.

de la atribución en exclusiva de la competencia pública a la Administración del Estado (3).

Pero no fueron los soportes técnicos y económicos los principales vehículos que llevaron a esta nueva situación, sino las corrientes de pensamiento individualista y las ideologías totalitarias que incidían ambas en un mismo error: considerar que todo fin público es estatal, con todo lo que ello implica para la calificación de las competencias locales.

Esta situación, que no es exclusiva de nuestro país, ha producido reacciones, en muchos casos violentas y desorbitadas, en favor de lo local y lo regional en Francia e Italia, por citar ejemplos foráneos, aunque admitamos que, al igual que en España, hay otros componentes. Pero no sería exagerado afirmar que el problema que estamos examinando ha podido actuar de detonador.

Las legislaciones actuales han cambiado de rumbo, aconsejadas por la realidad social y por la doctrina que, como en tantas ocasiones, denunció el problema con bastante anticipación y comenzó proponiendo soluciones en la línea de la articulación de competencias, enfocando la cuestión con un gran realismo, dado que los cambios producidos hacen utópica la vuelta a las autonomías existentes en la posición de partida, y no por razones políticas, sino técnicas y económicas.

No podía ser de otra forma, dado que *la posición del Municipio ha variado sensiblemente en todos los países por las siguientes causas:*

1) *Por el avance de la técnica, que exige un principio de concentración. La técnica se proyecta en la realidad a través de la inversión económica, lo que supone cuantiosos gastos que sólo el Estado —dentro del sector público— está en disposición de afrontar.*

2) *Por las guerras y depresiones económicas que han obligado a concretar esfuerzos (lo que supone ahorrarlos en buena medida).*

3) *Por el ensanchamiento de los horizontes humanos que supera las fronteras nacionales y, con mayor razón, las locales.*

4) *Por la insuficiencia de medios económicos de los entes locales, que obliga a aceptar subvenciones, auxilios y ayudas estatales, con el consiguiente fortalecimiento del control.*

(3) José María BOQUERA OLIVER: «Determinación de la competencia de las Entidades locales», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 150 (pág. 881), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1966.

No queremos decir que la autonomía, como grado máximo de la descentralización, haya desaparecido, pero sí que hay que replantear la articulación Estado-Municipio bajo prismas distintos (4).

3. CONDICIONAMIENTOS TÉCNICO-ECONÓMICOS DE LOS SERVICIOS

El reconocimiento de que la prestación de servicios públicos ha de realizarse partiendo de la existencia de unos condicionamientos técnicos y económicos es algo que a nadie se le oculta y que, a pesar de la simpatía que lo municipal inspira generalmente a la doctrina, ha llevado a reconocer la necesidad de *rectificar el planteamiento tradicional que volcaba el peso del régimen local del lado del Municipio, y aceptar sin nostalgias que esta vieja unidad política ha quedado pequeña (5).*

Para cada servicio existe una dimensión óptima desde la perspectiva, que creemos prioritaria en ellos, técnico-económica, que, como toda decisión política acertada, es la más conveniente para el individuo por su menor coste, y para la comunidad por implicar una asignación óptima de recursos económicos públicos entre los numerosos fines o alternativas existentes en el sector.

En base a estas premisas *las más modernas orientaciones, enraizadas con los bien conocidos postulados del principio de subsidiariedad, prevén una estructuración concéntrica de servicios públicos en áreas progresivamente crecientes, según las premisas técnicas de cada uno de ellos.*

Pero, además, la minimización municipal y la ausencia de interconexión entre estos entes y otros superiores aparece poco adecuada a la realización de una política de perecuación a escala nacional de ingresos y recursos. Esta política, cuyo planteamiento y desarrollo es insoslayable con arreglo a las ideas sociales de nuestros días, pretende realizar la máxima igualdad en las condiciones vitales de los ciudadanos, repartiendo las disponibilidades económicas de forma proporcionada a estas finalidades (6).

(4) José Antonio GARCÍA-TREVIJANO y FOS: *Obra citada* (págs. 337-338).

(5) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «Administración local y Administración periférica del Estado», en *Problemas políticos de la Vida local* (volumen I) (pág. 262), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.

(6) Ramón MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños Municipios* (página 27), Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1964.

4. LA SOLUCIÓN DESCENTRALIZADORA

El examen de la cuestión desde este ángulo y su contraste con una realidad eminentemente centralista ha llevado a aplicar un remedio, a nuestro juicio sólo parcial, consistente en recorrer el camino inverso, es decir, ir a la descentralización de competencias y, consiguientemente, de prestación de servicios públicos.

Piensen sus patrocinadores que esta solución es más conveniente para el individuo por facilitar su participación insertando el servicio en un ambiente más propicio a la democratización de la cosa pública.

En teoría este planteamiento parece correcto y atractivo; pero, a nuestro juicio, además de ser sólo parcial, presenta el peligro de que al volver al punto de partida reaparezcan viejos abusos de los que el centralismo había liberado a las masas populares.

No carece, por tanto, de sentido *la desconfianza sentida hacia las tendencias tradicionalistas descentralizadoras que alimentan soterrados intentos oligárquicos para imponerse sobre sectores del territorio, so capa del restablecimiento de viejas condiciones históricas* (7).

Creemos, no obstante, que la evolución del individuo y la sociedad les ha fortalecido suficientemente para hacer impracticables tales intentos si alguien, con evidente desconocimiento de la realidad actual, pretendiese realizarlos.

Las razones que aconsejarán en muchos casos ir a la descentralización son diversas y evidentes. *No sólo motivaciones democráticas animan los impulsos descentralizadores. Dentro del terreno de la eficacia, donde precisamente se la asignaba de antiguo sus principales inconvenientes, la descentralización se nos revela como una fórmula plenamente plausible, sobre todo si partimos de la inviabilidad última de una solución tecnocrática exhaustiva* (8).

Nuestros tiempos están presididos por el signo de la rapidez en la toma de decisiones y su ejecución. Los individuos y la sociedad, en rápida evolución, exigen respuestas inmediatas a las necesidades planteadas, en el mismo orden en que están habituados en el sector privado. Difícilmente podrá el centralismo satisfacer este condicionamiento.

(7) Ramón MARTÍN MATEO: *El horizonte de la descentralización* (pág. 12), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969.

(8) Ramón MARTÍN MATEO: *El horizonte de la descentralización* (págs. 32-33).

5. PLANTEAMIENTO GENERAL

La problemática actual de las Administraciones públicas seriamente contextadas en los países de nuestra área cultural, prácticamente todos en los que ello está permitido, exige un replanteamiento general de la cuestión que haga compatible en cada caso la participación ciudadana y la rápida y eficaz respuesta a la evolución de las instancias sociales con los condicionamientos técnicos y económicos.

Para ello será preciso analizar cada servicio público con toda objetividad, es decir, liberándose previamente de vinculaciones de todo tipo, a fin de encajarlo en lugar adecuado en un conjunto de círculos, con centro en el individuo, en la seguridad de que sólo así los servicios públicos merecen tal nombre.

Consecuencia de ello, será la distribución y articulación de funciones y competencias entre las distintas Administraciones públicas.

Entendemos que son criterios metajurídicos los que en un orden lógico, inicialmente, deben servir para inspirar y vertebrar la mencionada distribución y articulación.

Serán razones sociológicas, demográficas, de tipo técnico y económico, criterios de «inmediación» y «accesibilidad» de los usuarios a los servicios los que predominantemente la condicionen (9).

A todos los niveles se habrá de tener en cuenta el elemental principio organizativo de simplificar lo complejo y, por supuesto, no complicar lo sencillo. Esto nos llevará a considerar que la selección de la Entidad pública más adecuada para la prestación de un servicio será aquella cuya organización le permita, *con el mínimo aparato orgánico, asumir y ejercer con la máxima eficacia, rapidez y economía el mayor número de funciones (10)*, sin prescindir, por supuesto, de otros criterios anteriormente expuestos.

Pero también se ha de resolver el problema de establecer el grado de independencia con que la Entidad pública seleccionada ha de ejercer sus competencias y si se ha de ir a fórmulas simples

(9) José ORTIZ DÍAZ: «Problemas estructurales del Derecho de la organización administrativa», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 170 (pág. 202), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1971.

(10) LUIS DE LA MORENA Y DE LA MORENA: «La doble dimensión organizativa y jurídica del principio de competencia», en Documentación Administrativa, núm. 107 (pág. 83), Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1966.

o asociativas, distinguiendo dentro de estas últimas las que integran Entidades de distinta naturaleza o nivel en el marco de la Administración consorciada.

6. LA ADMINISTRACIÓN CONSORCIADA

Cuando se han querido encontrar soluciones que hicieran compatible la necesidad de colaboración entre Administraciones públicas de distinta naturaleza o nivel y la de evitar la instrumentalización de las inferiores, las locales, ha nacido la Administración consorciada, representada en nuestro país por meros convenios o conciertos en una primera fase, para llegar después a personificarse en los Consorcios locales (11), dado que es en este marco legal en el que ha sido situada esta nueva Entidad pública.

Entendemos que, de alcanzar esta Administración el grado de desarrollo que cabe esperar, su regulación deberá ser autónoma, en ley especial —tal como ha ocurrido con la Administración institucional— enumeradora de un conjunto de modalidades relacionales y Entidades públicas caracterizadas por resultar de la asociación de entes situados en los distintos bloques que constituyen la división utilizada actualmente.

Así como las relaciones entre las Entidades públicas tradicionales se basaban en el principio de coordinación, la Administración consorciada se inspira en el de cooperación, lo cual la singulariza notablemente dado que representa la superación de viejas posturas y prejuicios, con evidente beneficio para el individuo cuyo interés no siempre era el principal.

El principio de cooperación empieza a admitirse en forma vaga en nuestra legislación con frases que representaban más el reconocimiento de una necesidad que una solución práctica. Decir que «el Estado colaborará con las Administraciones locales» y no concretarlo más, es, como se decía anteriormente, no pasar de reconocer la necesidad de que esto ocurra.

Habrà de irse a vinculaciones reales. *En ciertos casos bastará el establecimiento de normas relacionales: «convenios», «contratos» o «conciertos» de cooperación entre las distintas Administraciones públicas.*

(11) Prescindimos aquí de tener en cuenta soluciones singulares que implican personificación de la Administración consorciada, tales como la Corporación Administrativa «Gran Bilbao» o la Corporación Administrativa «Gran Valencia».

Mas a veces, y es quizá lo que más demanda el futuro, será necesaria la creación de nuevas figuras organizativas institucionales, de base asociativa, que impliquen una puesta en común de medios personales y materiales de diversas Administraciones para la realización, también en común, de ciertas actividades y servicios (12).

Parece oportuno hacer algunas aclaraciones en torno a la autorizada opinión transcrita.

En primer lugar se trata de no perder de vista que en la Administración consorciada los entes implicados son de distinta naturaleza o nivel.

En segundo lugar que, en cuanto a la puesta en común de medios personales y materiales de diversas Administraciones, es imprescindible en la modalidad de convenios o conciertos pero no en la personificación en el Consorcio-Entidad local, cuya situación en este aspecto se examina a continuación.

Indudablemente un análisis de qué es lo que aportan las diversas Administraciones consorciadas, se fundamentará en partir de qué es lo que pueden aportar, es decir, de qué es lo que poseen y pueden ceder legalmente.

Una Administración pública normal, aparece dotada de una competencia, una organización y unos medios económicos.

En lo referente a la posibilidad de aportar competencias, hay que partir del supuesto de *que la competencia de las Administraciones públicas tiene dos vertientes o facetas. Una que mira a los administrados y otra que contempla las relaciones entre unas y otras Entidades públicas (13).*

Es evidente que la vertiente o faceta que mira a los administrados solamente será necesario aportarla cuando se le encomiende al Consorcio la prestación de esta fase del servicio. Pensemos en un Consorcio de abastecimiento de agua y saneamiento del que formen parte el Estado, representado por el Ministerio de Obras Públicas, y una serie de Municipios, cuyos fines se limiten a obtener concesiones de agua y conducirla hasta los depósitos de los distintos Municipios que lo constituyen y, en cuanto al saneamiento, instalar colectores generales para recoger las aguas negras procedentes de los alcantarillados de tales Municipios, depurarlas y devolverlas a los cauces naturales.

(12) José ORTIZ DÍAZ: *Obra citada* (pág. 199).

(13) José María BOQUERA OLIVER: *Obra citada* (pág. 872).

En este caso es suficiente con que los Municipios consorciados se abstengan en lo sucesivo de solicitar concesiones propias de agua, aun cuando entendemos que, al menos en teoría, podrían hacerlo si en los Estatutos —verdadera Ley del Consorcio— no se establece lo contrario a no ser que haya sido establecida legalmente la consorcialización del servicio. Por tanto, cabe incluso la posibilidad de que tampoco aporten la faceta que mira a otras Entidades públicas.

Con relación a la aportación de medios personales y materiales, debemos decir por experiencia que, para poseer verdadera identidad, el Consorcio debe montar su propia organización autónoma, si bien contará con el apoyo indirecto de los partícipes.

Tampoco las aportaciones financieras son esenciales cuando el servicio que se les encomienda pertenece a los que legalmente han de ser autofinanciables. Será el propio Consorcio el que se preocupe desde el primer momento de cubrir esta necesidad obteniendo recursos presentes a cambio de recursos futuros, para lo que acudirá al mercado de capitales.

Esto explica que los Consorcios locales tengan una especial vocación o preferencia por los servicios de acusado carácter económico.

Parece exagerado afirmar que el Consorcio local pueda afrontar, en algunos casos, la prestación de servicios sin aportaciones financieras o patrimoniales de los partícipes, o al menos sin requerirlas necesariamente, pero debe tenerse en cuenta que las Entidades públicas integradas aportan una serie de valores intangibles que facilitan notablemente su desenvolvimiento y que, al mismo tiempo, el logro de dimensiones óptimas constituye un valioso plus de rentabilidad acrecentado por las ventajas de la especialización.

II. EL CONSORCIO LOCAL

1. ANTECEDENTES

Alentados por el principio de cooperación y colaboración iniciado, al menos como deseo, en los pronunciamientos legales y en la práctica de las Administraciones públicas, con evidente abandono de estrechos criterios y actitudes, comienzan a aparecer en el ámbito de la Administración local convenios o conciertos entre Enti-

dades públicas de diferente naturaleza, constituyendo el antecedente más próximo de lo que llegarían a ser los Consorcios locales.

Tales convenios, apuntaban ya a esta figura hasta el punto de recibir tal denominación en normas legales y en los documentos y organizaciones funcionales, no personificadas, en que se plasman en algunos casos.

La apoyatura legal era tan escasa que, con toda razón, se pudo decir que *los Consorcios mixtos han surgido, en verdad, por generación espontánea; carecen todavía de principios legales determinantes de su proceso biológico. Por el cometido que están llamados a cumplir tienen derecho a que el legislador les expida una auténtica y fervorosa carta de naturaleza* (14).

A esta época —década de los cuarenta— corresponde el denominado Consorcio Labarta, promovido y gestionado por la Diputación Provincial de Zaragoza, tomando como fundamento legal el artículo 5.º del Decreto del Ministerio de Obras Públicas de 27 de julio de 1944 que faculta a las Diputaciones provinciales para sustituir a los Ayuntamientos en la presentación de proyectos y en la ejecución de las obras de abastecimiento de aguas y de saneamiento, dentro del cuadro de auxilios del Estado.

Un centenar de Ayuntamientos acordaron formar la Agrupación intermunicipal y el Consorcio con la Diputación de Zaragoza, recayendo aprobación ministerial por Decreto de 2 de noviembre de 1945.

El acierto práctico de este Consorcio en el aspecto funcional suplió hábilmente la compleja serie de vínculos jurídicos en que se apoyaba ésta, lo que permitió desarrollar una eficaz labor cooperativa en beneficio de los Municipios afectados.

FALCÓ PLOU, Secretario a la sazón de aquella Diputación, hace un análisis de la naturaleza jurídica de este Consorcio, concluyéndolo así: *Nos creemos faltos de formación para terciar en estas disquisiciones, pero, en nuestro modesto criterio, nos inclinamos al sustentado por el señor Fernández de Velasco, orientado a atribuir naturaleza institucional a toda convención construida con lex. Este carácter de entidad institucional creemos que conviene, más*

(14) Antonio MARTÍNEZ DÍAZ: «Los Consorcios en la Administración local», en *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, núm. 34 (pág. 450), Madrid, 1947.

que otro cualquiera, al Consorcio Labarta, como personalidad —sui generis—, sin duda de Derecho público, creada para la mayor eficacia de un interés general (15).

El hecho de que la gestión fuera asumida plenamente por la Diputación de Zaragoza y ésta, y no el Consorcio, se subrogase en el derecho de los Ayuntamientos contratantes a la percepción de los auxilios del Estado, así como otra serie de detalles reveladores de la realidad jurídica, lleva a MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (16) a decir que *a pesar de las constantes referencias de Falcó Plou a la nauraleza de Institución administrativa, de Asociación, de Entidad institucional, etc., es difícil encontrar en el Consorcio que comentamos otra cosa que un puro contrato complejo de cooperación entre varios Entes públicos de la esfera local: Provincia y Municipios.*

Aún admitiendo que sólo se tratase de una acción consorciada en la modalidad de convenio, la experiencia fue muy positiva y sirvió de modelo a otras similares, siendo justo reconocer que, además de acreditar esta figura incipiente, preparó el camino para su reconocimiento por el Reglamento de Servicios, en la década siguiente, como ente local dotado de personalidad propia para el cumplimiento de sus fines.

Por último, en el marco de antecedentes inmediatos que estamos exponiendo, cabe incluir la cita que hace a los Consorcios el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952 en el artículo 172-20 (17), relativo a atribuciones de la Diputación provincial. Al no haberse publicado hasta tres años después el Reglamento de Servicios, el tipo de Consorcio que se contempla no podía ser otro que el de mera acción consorciada en la modalidad de convenio o concierto, es decir, sin poseer personalidad jurídica.

(15) Emilio FALCÓ PLOU: «La cooperación provincial en forma de Consorcio», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 67 (pág. 23), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1953.

(16) José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: *Los Consorcios en el Derecho español* (pág. 63), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974.

(17) Constituir Consorcios con Ayuntamientos de la Provincia para construcción de escuelas y viviendas de maestros, repoblaciones forestales, tendido de redes de energía eléctrica, suministros de aguas y demás servicios u obras que afectan a varios Municipios.

2. EL CONSORCIO DEL REGLAMENTO DE SERVICIOS

La primera norma que configura los Consorcios como Entidad local personificadora de la Administración consorciada, es el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955, que dedica a los mismos los artículos 37 al 40, ambos inclusive, asignándoles los siguientes caracteres:

- Personalidad propia para el cumplimiento de sus fines (artículo 37) en los que sustituye a los entes consorciados (artículo 40).
- Asociación voluntaria (artículo 37).
- Autonomía para darse su propio estatuto orgánico funcional y financiero (artículo 39).
- Reconocimiento implícito del carácter de Entidad local al concederles la facultad de utilizar cualquiera de las formas de gestión de servicios (artículo 40).

Describen estos artículos, por tanto, un modelo general de Consorcio local personificado y diferenciado de los modos de gestión, a pesar de aparecer en el Reglamento de Servicios, habiendo tenido los redactores el acierto de tratar de él en capítulo independiente y anterior a los dedicados a regular las formas de gestión.

El progreso legal fue notorio y a ello corresponden unas realizaciones más maduras y consistentes, algunas de las cuales se expondrán a lo largo de este artículo.

3. CONCEPTO

El concepto del Consorcio local derivado del Reglamento de Servicios no puede ser otro que el resultante de la interpretación que se haga del contenido de los cuatro artículos que dedica a regularlo y del lugar en que están situados dentro de la sistemática seguida por tal Reglamento.

A los pocos años de su publicación, ALBI (18), que había formado parte de la ponencia redactora del anteproyecto del mismo, dice que *el consorcio no es, en esencia, más que una Fundación pública o una empresa mixta constituida, de modo exclusivo, entre Entida-*

(18) Fernando ALBI: *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales* (págs. 498-499), Aguilar, Madrid, 1960.

des públicas; lo considera, por tanto, como una subespecie de ambas modalidades gestoras singularizada en atención a los sujetos constituyentes.

Este concepto de Consorcio implica una visión muy limitada y próxima de este ente que responde a una filosofía y principios peculiares, tal como ha quedado expuesto en la introducción, y cuyos efectos irán siempre mucho más allá que los de una Fundación.

Con ello no se dice que, aparentemente, no se puedan lograr parecidos fines con la Fundación, pues de hecho existen ejemplos de ello, tal es el caso de la establecida por la Diputación Provincial de Madrid con la denominación de «Fundación Provincial para Abastecimiento de Aguas Potables» (19).

En acertado contraste con ALBI, para MARTÍN MATEO (20) *el Consorcio es primeramente un ente público local*, reconociéndole como principio informador la idea de colaboración superadora de la artificial compartimentación de las funciones de los distintos sectores de actividades públicas.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (21) los define como *Corporación interadministrativa local y no territorial, voluntariamente constituida e integrada por alguna o algunas Corporaciones locales y otra u otras Entidades públicas de diferente orden, o solamente por Corporaciones locales de distinto grado, con el fin de instalar o gestionar servicios de interés local*.

El XLVI Seminario de Investigación organizado por el Instituto de Estudios de Administración Local sobre «Actuales Problemas de las Mancomunidades y Consorcios» (22), adoptó al inicio del mismo, como base de trabajo, el siguiente concepto: *El Consorcio es Entidad local, dotada de personalidad jurídica propia, con plena capacidad de obrar y económica, constituida por la asociación voluntaria de Entidades locales de distinto orden, entre sí, o Entidades locales con otros entes públicos, para la prestación de servicios de interés local en la esfera de competencias de los partícipes*.

(19) Art. 3.º Corresponderán a la Fundación las actividades determinadas por el cumplimiento de sus específicos fines e inherentes a su naturaleza jurídico-pública, y tendrá por ello plena capacidad con sujeción a las leyes, sin menoscabo de las facultades de tutela atribuidas a la Diputación, de quien la Fundación exclusivamente depende.

(20) Ramón MARTÍN MATEO: *Los Consorcios locales* (pág. 58).

(21) José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: *Obra citada* (pág. 561).

(22) Celebrado en Tarrasa-Sabadell del 25 al 27 de septiembre de 1975, bajo la presidencia de Rafael ENTRENA CUESTA, siendo ponentes Jorge BAULIES CORTAL y el autor de este artículo.

En cuanto a los sujetos constituyentes, hay que destacar el amplio criterio puesto de relieve por los participantes al hacerse eco del sentir de sus Corporaciones y propio, por lo que las conclusiones, recogiendo la sugerencia, añaden: *La mayoría del Seminario estima deseable que en los Consorcios locales puedan participar Entidades de interés social; algunos, que participen también particulares, interesados instrumentalmente en la obra o servicio, y otros, que deben limitarse a Entidades públicas.*

Prescindiendo de la voluntariedad, y para dar lógica cabida a los Consorcios locales creados por Ley especial, podría darse el siguiente concepto: *Entidad local, dotada de personalidad jurídica pública, con plena capacidad de obra y económica, creada al amparo de la Legislación local o por Ley especial, que asocia Entidades locales de distinto orden entre sí, o Entidades locales con otros entes públicos, para la prestación de servicios de interés local a los que están vinculados por sus respectivas competencias.*

La interpretación que viene dándose a la idea de ente público por el Ministerio de la Gobernación es amplia, dando cabida a las Cajas de Ahorros, Cámaras de Comercio e instituciones análogas. Tal es el caso del Consorcio voluntario para la mejora y fomento de la ganadería provincial, entre la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja y la Diputación Provincial de Teruel, autorizado por Resolución de 11 de febrero de 1970.

4. PROBLEMÁTICA

En la seguridad de no ser exhaustivo, se va a tratar de exponer a continuación un catálogo de problemas.

a) Insuficiencia normativa. Aun cuando entendemos que los Estatutos del Consorcio son su ley fundamental y ello tiene un valor positivo por permitir adecuar el ente al fin concreto, no puede pasar desapercibida la necesidad de una adecuada regulación de los entes que pueden formar parte del Consorcio, procedimiento a seguir para su constitución, tanto en lo referente a las Entidades locales que vayan a formar parte del mismo como en lo relativo al Estado u Organismos autónomos que se asocien y vinculación de los acuerdos del Consorcio para cada uno de los partícipes.

b) Organización. Debe mantenerse en el ámbito de sus Estatutos, pero éstos han de inspirarse en criterios de eficacia dado que tal móvil es el inspirador de la idea de consorciarse. Ha de estar presente tanto al estructurar los órganos y distribuir atribuciones como al implantar los procesos o sistemas de trabajo.

Parece necesario ir a la gerencialización, tanto por la filosofía del Consorcio como por requerirlo los servicios que con más frecuencia constituyen su objeto.

En este segundo sentido traemos aquí la conclusión del XLV Seminario de Investigación, sobre «Ventajas e Inconvenientes de la Gestión Integrada del Abastecimiento y Saneamiento del Agua», organizado por el Instituto de Estudios de Administración Local (23): *El Seminario entiende que la responsabilidad del servicio u órgano de la gestión integrada ha de recaer en un profesional, subordinando la configuración y características del puesto a los que rodeen al órgano de servicio, pero procurando en todo caso que tenga un carácter lo más parecido posible, con las distinciones inevitables, a un Gerente de empresa.*

El carácter gerencial del puesto lleva a deducir la conveniencia de que sea contratado por tiempo ilimitado sin perjuicio de la posibilidad de su remoción o de la rescisión del contrato, debiendo exigirse dedicación plena o primordial. Se tendrán en cuenta las soluciones que ofrezca la futura normativa de Régimen local en la que está propuesta, para los servicios especiales, la figura del Director.

La necesidad de situar al frente del Consorcio un Gerente idóneo es más acuciante cada día al incidir varias circunstancias como son la necesidad de una gestión ágil, dedicación a la función, permanencia en el cargo y especialización, entre otros condicionamientos que resultan de dar prelación a la eficacia.

No parece utópica esta pretensión dado que, incluso en la actividad ordinaria municipal, existe en algunos países el gobierno por Gerencia, cuyo pilar fundamental, como es lógico, es el Gerente, configurado como sigue:

1.º *Carácter eminentemente técnico del Gerente, limitándose el Consejo municipal a señalar las directrices de la política general, pero sin intromisiones en lo administrativo.*

(23) Celebrado en Córdoba del 9 al 11 de junio de 1975, presidido por Ramón FONTCUBERTA BAYOD.

2.º *Profesionalidad: El Gerente no es sólo un técnico, sino un funcionario que dedica su actividad a la función y hace del ejercicio de ella su modo de vivir.*

3.º *Amplios poderes: No podemos olvidar que el Gerente es el último eslabón de una cadena de reacciones contra los Alcaldes débiles.*

4.º *Apolitividad: El Gerente no se halla vinculado a ningún partido político y no debe su nombramiento al favor de nadie, sino a su capacidad.*

Hay que pensar que el sistema del Gerente (Council-Manager Plan), que se inicia en Dayton (Estado de Ohio) en 1913, cuenta hoy en los Estados Unidos de Norteamérica con infinidad de adeptos, hasta el punto que, según dice el señor Marqués Carbó, en 1952 hay más de un millar de ciudades que lo siguen (24).

La gerencialización de los Consorcios locales debe permitir, casi siempre, prescindir de la necesidad de crear simultáneamente al Consorcio una sociedad privada consorcial para gestionar el servicio, cosa que está ocurriendo (25).

c) *Financiación.* También es positivo que el régimen financiero de cada Consorcio pueda regularse adecuadamente en sus Estatutos, dada la primacía de lo económico en estos entes.

Las posibles soluciones pueden clasificarse en alguno de los siguientes modelos: financiación por los partícipes; financiación autónoma y financiación mixta.

El primero de estos modelos está especialmente indicado para Consorcios que tengan por objeto obras y servicios no productores de ingresos.

Estas aportaciones podrán tener lugar en dinero o en bienes inventariables. En el citado Seminario de Investigación sobre «Actuales Problemas de las Mancomunidades y Consorcios», se llegó a algunas conclusiones prácticas, que parece útil transcribir íntegramente:

(24) Juan MAHILLO SANTOS: «En torno a la Gerencia en lo local», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 103 (pág. 38), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1959.

(25) El artículo 2.º de la Ley 44/1975, de 30 de diciembre, sobre creación del Consorcio de Transportes de Vizcaya, al enumerar sus órganos de gobierno, cita al Director gerente. No obstante, el artículo 5.º de la misma Ley dice que la gestión del ferrocarril metropolitano de Bilbao se llevará a cabo a través de una Sociedad Anónima de cuyo capital será propietario exclusivo el Consorcio.

Deben señalarse muy claramente las aportaciones dinerarias de los entes asociativos, incluso fijando estatutariamente los techos o porcentajes anuales que doten los presupuestos ordinarios de Mancomunidades y Consorcios, a pesar de la opinión expresada por el Seminario de que tales entes tiendan, en lo posible, a la autosuficiencia económica. Un sector del Seminario opina que el problema está resuelto por el carácter de gasto obligatorio que tienen, a efectos presupuestarios, las aportaciones dinerarias a Mancomunidades y Consorcios.

En aquellos entes donde se aportan bienes, deberán valorarse éstos mediante persona u organismo idóneo, con el fin de fijar exactamente la aportación de cada Municipio asociado, no sólo con vistas a cuantificar la proporcionalidad económica de las obligaciones de los entes asociados, sino también para resolver cualquier problema que pudiera plantearse en caso de disolución del ente asociativo, para reintegrar el valor de los bienes inicialmente aportados.

Se recomienda especialmente que en los Estatutos y Ordenanzas generales de Mancomunidades y Consorcios, se arbitren mecanismos para que las aportaciones económicas de los entes integrados se efectúen de forma eficaz y sin demoras, previéndose, como mecanismo residual, las retenciones de las cantidades procedentes en la respectiva Delegación de Hacienda para su transferencia a la Mancomunidad o al Consorcio, si bien solamente en el caso de que correspondan a ejercicios anteriores y no sobrepasen un porcentaje prudencial del presupuesto ordinario del partícipe.

La financiación autónoma solamente será posible cuando los ingresos procedentes de la explotación puedan cubrir todos los costes, inclusive los derivados de la carga financiera originada por la financiación de inversiones con operaciones de crédito.

No excluye este sistema las subvenciones, contribuciones especiales o impuestos que el Consorcio, como Entidad local, deba percibir en razón a la actividad que desarrolla.

Con relación al destino de los posibles superávits producidos tanto en este sistema de financiación como en el mixto, parece interesante transcribir las conclusiones establecidas en el repetido Seminario de Investigación:

Como criterio general los Ayuntamientos, Diputaciones y el propio Estado, integrados en los entes asociativos que son objeto del presente Seminario, han de renunciar a cualquier beneficio o lucro

que de la actividad de Mancomunidades y Consorcios pueda derivarse, por cuanto son entes sin ningún ánimo de lucro y con unos fines de tipo social y comunitario muy claros, ya que entendido de otra forma, huelgan tales entes procediendo más bien ir a la creación de la sociedad privada interlocal.

Por otra parte, tanto en la Mancomunidad de fines múltiples como en el Consorcio que abarca la gestión integrada de varios servicios relacionados, debe pensarse, más bien, en un modelo de financiación conjunta en el que carece de significación el superávit de un servicio concreto.

En el caso de existir superávits, los mismos han de ser reinvertidos en la mejora y conservación de las obras y servicios prestados por Mancomunidades y Consorcios o, en su caso, en la inclusión en estos entes de nuevos servicios de interés común de explotación deficitaria para los partícipes. También podría aplicarse el superávit a disminuir la aportación del ejercicio siguiente y, en general, a lo establecido sobre los mismos en la normativa local.

No se aplicará este criterio a aquellas Mancomunidades o Consorcios que no tengan por objeto la prestación de un servicio público, sino la explotación de bienes en común, dado que en estos casos la obtención, y consiguiente reparto, de beneficios, constituye su objeto.

Por último, la financiación mixta es el sistema normalmente utilizado en los Consorcios existentes, considerándose como el modelo más idóneo.

En este sistema el Consorcio cuenta con los ingresos característicos de una Hacienda pública para cubrir todas sus necesidades financieras. Implica, por tanto, la concesión a los Consorcios de la facultad de acordar la imposición y exigir tributos de acuerdo con las leyes. Facultad hasta ahora problemática, pero resuelta por la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local.

d) Crédito. En varios casos los Consorcios son creados tanto para solucionar el problema de financiación de las inversiones como para gestionar el servicio.

Esto implica que la carga financiera anual represente normalmente porcentajes muy elevados, lo que les cierra las puertas del Banco de Crédito Local de España, ya que no concede préstamos cuando dicha carga anual excede del 25 por 100 del importe del presupuesto ordinario de la Entidad peticionaria. Esta actitud

puede ser lógica en una Hacienda local del tipo de las de Diputaciones y Ayuntamientos, pero constituye un contrasentido en el caso particular de Consorcios que se crean pensando en resolver dificultades de financiación.

Sobre el particular se dice lo siguiente en las conclusiones del repetido Seminario de Investigación:

Sería deseable que para la financiación de presupuestos extraordinarios de Mancomunidades y Consorcios, dadas las especiales características de estos entes, el Banco de Crédito Local de España creara una línea de crédito especial.

Para garantía del Banco, debería computarse en la capacidad económica del ente su patrimonio, así como la suma de capacidad de endeudamiento de todas las Corporaciones locales integradas en una Mancomunidad o Consorcio.

Además, sería muy conveniente que en el nuevo texto articulado de la Ley de Régimen local, se autorizara a los entes locales para acudir directamente a la financiación de obras y servicios con las Entidades de crédito institucional que absorben el ahorro de sus propios territorios, colaborando dichas Entidades crediticias al desarrollo de las zonas de su acción.

En el caso de ser necesario que hubiera empréstitos, los títulos deben tener carácter de valores públicos, a todos los efectos, y concederse al ente emisor amplia flexibilidad para su colocación en el mercado con arreglo a la realidad del mismo.

e) Criterios económicos, patrimonio y otros aspectos. Desde el punto de vista económico, el Consorcio solamente justifica su existencia si se demuestra que obtiene un rendimiento más favorable de los recursos financieros que los partícipes aportan o dejan de percibir y si optimiza con criterios de economía de bienestar tales recursos, es decir, fijándose en los *efectos externos o economías y deseconomías externas de producción y de consumo* (26).

Esto significa que el Consorcio, por principio, tiene que manejar los recursos económicos con un nivel de eficacia superior al de los partícipes, lo que requiere una especial mentalización, si bien tiene a su favor la especialización y la mayor dimensión al dedicarse normalmente a gestionar servicios de costes decrecientes y rendimientos crecientes.

(26) Antonio CALAFELL CASTELLÓ: «Teoría lineal de la asignación óptima de los recursos financieros de los entes públicos», en *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, núm. 2 (pág. 301), Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1972.

Debe permitir igualmente un mejor aprovechamiento de los recursos naturales escasos y colaborar en el empeño de acercar el nivel de calidad de servicios públicos en el país por lo que respecta a su ámbito territorial.

La conveniencia de constituir un patrimonio es notoria, pues, aparte de proporcionar una imagen física del ente, asegura en buena parte su pervivencia en todos los aspectos.

Es necesario que los Consorcios locales tengan la facultad expropiatoria para poder cumplir sus fines en todos los casos.

Parece oportuno que, cuando las dimensiones del Consorcio lo justifiquen, se creen las plazas del Cuerpo Nacional que se estimen convenientes, a proveer en forma análoga a como se viene haciendo en Corporaciones metropolitanas, dada la peculiaridad de estos entes.

Sería interesante que la tutela jurídica recayera en los Gobernadores civiles, actuando, igualmente, de árbitros, al menos en primera instancia, en las cuestiones que se suscitasen en las relaciones del Consorcio con cualquiera de los partícipes. Este ejercicio de la tutela parece más práctico que el actual, consistente en que, cuando uno de los partícipes es órgano de la Administración del Estado, se reserva la facultad de suspender los acuerdos de los órganos de gobierno del Consorcio.

III. CONSORCIO DE AGUAS Y SANEAMIENTO DE LA COMARCA DEL GRAN BILBAO

1. JUSTIFICACIÓN

Por entender que el situarse ante la realidad de las cosas favorece su conocimiento, si previamente se está en posesión de la filosofía que las inspira, se expone a continuación la materialidad de uno de los Consorcios nacido de la breve regulación del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales y que quizás valga la pena traer aquí por constituir *la realización más importante hasta la fecha, con apoyo de estas técnicas* (27) y por disponer de datos que ayudan a poner de relieve las posibilidades de estos entes en el marco de la Administración consorciada.

(27) Ramón MARTÍN MATEO: *Los Consorcios locales* (pág. 54, nota).

2. CONSTITUCIÓN

Fue promovido por la Junta Administrativa del Abastecimiento de Agua a la Comarca del Gran Bilbao con la doble finalidad de que integrase las aportaciones que correspondían a los Municipios y se encargase de la gestión del servicio una vez que dicha Junta, apoyada por la Confederación Hidrográfica del Norte de España, terminase las obras de instalación del mismo. Esta iniciativa encontró eco favorable en los Ayuntamientos al percatarse de *la necesidad de aunar esfuerzos y la de abordar los grandes problemas de las redes secundarias y el no menos grande problema del saneamiento de la Comarca* (28).

El acto constitutivo tuvo lugar en Bilbao el día 17 de marzo de 1967, mediante escritura notarial. Previamente, la Dirección General de Administración Local, por Resolución de 2 de marzo de 1967, había autorizado a los Municipios afectados para que se consorciasen.

3. PARTÍCIPES Y REPRESENTACIÓN

Forman parte de este Consorcio la Corporación Administrativa «Gran Bilbao» y los diecinueve Municipios que constituyen dicha Comarca, incluido el de la capital. La primera tiene un representante en la Asamblea General con voz pero sin voto. Los representantes de los Municipios en dicha Asamblea ascienden a treinta, todos ellos con voz y voto.

La distribución de estos representantes entre los distintos Municipios resulta de la aplicación de una escala contenida en los Estatutos en función de los habitantes de cada uno, pero no proporcional.

Están representadas en la Asamblea General, la Dirección General de Obras Hidráulicas, a través de la Dirección de la Confederación Hidrográfica del Norte de España y la Diputación Provincial de Vizcaya en la persona de su Presidente, ambos con voz, pero sin voto, pero el representante de la primera tiene la facultad de suspender acuerdos, tanto del Comité directivo como de la

(28) Vicente VARILLAS: «Consorcio de Aguas», en *Revista Vizcaya*, núm. 28, Diputación Provincial, Bilbao, 1967.

Asamblea General, en los casos en que aquéllos infrinjan o se desvíen de las normas concesionales o de los fines propios del Consorcio.

4. FINES

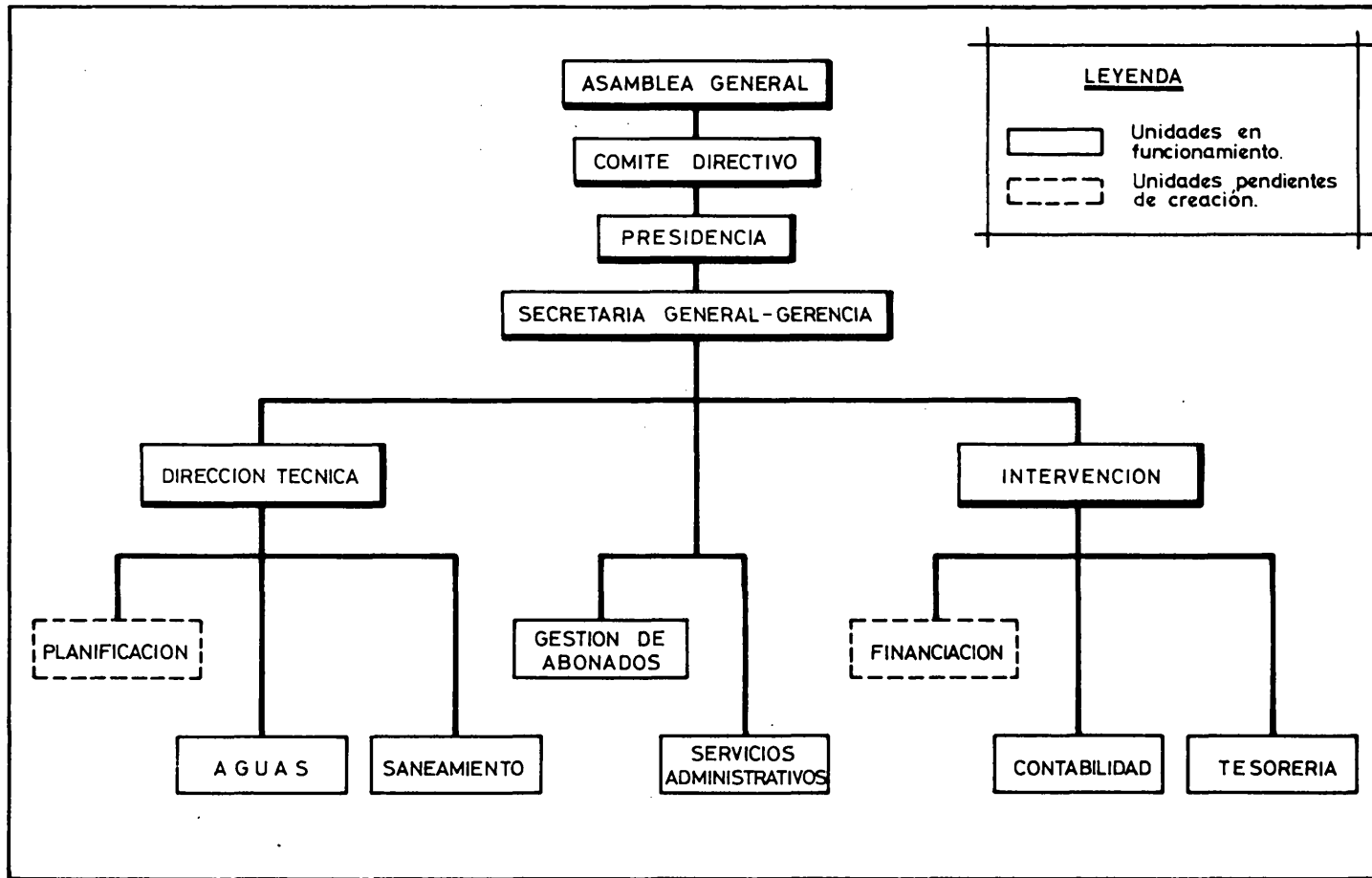
Están contenidos en el artículo 5.º de los Estatutos. En los citados en los tres primeros apartados del mismo, los Ayuntamientos son sustituidos necesariamente por el Consorcio. En cambio, el contenido en el último apartado, queda a voluntad de los Ayuntamientos, pero de hecho lo han puesto en manos del Consorcio.

Tales fines son los siguientes :

- a) *El establecimiento y explotación de aguas y saneamiento de la Comarca, en red primaria, hasta los depósitos municipales y colectores principales de saneamiento al término de las redes locales.*
- b) *La ayuda económica para el establecimiento y explotación de las redes locales de los mismos servicios.*
- c) *El asesoramiento técnico para las finalidades señaladas en el apartado anterior.*
- d) *No obstante, el Consorcio, a petición de cualquiera de los Municipios consorciados, podrá hacerse cargo directamente tanto de la gestión de abonados de sus respectivas redes secundarias locales, como del mantenimiento y explotación de las mismas.*

5. ORGANIZACIÓN

La estructuración del gobierno, administración y explotación del Consorcio, se evidencia en el presente organigrama.



Prescindiendo de los órganos de gobierno, debemos decir que esta organización está servida por 250 puestos de trabajo, desempeñados por 12 titulados superiores, 25 titulados medios, 65 administrativos y asimilados, 82 cualificados y 21 peones, todos ellos sujetos a la legislación laboral.

La acción del Consorcio alcanza a 973.910 habitantes de la Comarca, la cual tiene una superficie de 305,60 kilómetros cuadrados, suponiendo un total de 285.000 abonados al servicio de aguas.

6. FINANCIACIÓN

Las inversiones requeridas por el abastecimiento de agua en red primaria con las concesiones del Sistema Zadorra (9 metros cúbicos por segundo) y la de emergencia del Nervión (2 metros cúbicos por segundo) se han financiado como sigue:

Inversiones autorizadas.

— Importe total de las inversiones realizadas o en curso de ejecución	3.994.236.671
--	---------------

Financiación

— Subvención del Estado	1.997.118.335
— Aportación del Consorcio de Aguas y Saneamiento de la Comarca del Gran Bilbao	1.997.118.336
TOTAL	3.994.236.671

Como es lógico, el instrumento legal para esta financiación ha sido un presupuesto extraordinario tramitado reglamentariamente, al igual que cualquier Ayuntamiento, a desarrollar en cuatro etapas correspondientes a cada una de las emisiones de empréstitos que se reflejan a continuación:

*Procedencia de los recursos aportados por el Consorcio
en sustitución de los Ayuntamientos*

— Préstamos del Banco de Crédito Local de España obtenidos por el Excelentísimo Ayuntamiento de Bilbao, antes de crearse el Consorcio y en los que éste se ha subrogado	750.000.000 Pts
— Empréstito 1970, al 7 % exento a 20 años	384.490.000 »
— Empréstito 1971, al 7 % exento a 20 años	318.990.000 »
— Empréstito 1973, al 7 % exento a 20 años	271.820.000 »
— Empréstito 1975, al 8 % exento a 20 años, en tramitación	271.820.000 »
TOTAL	1.997.120.000 Pts.

La financiación de gastos corrientes se ha realizado a través de los presupuestos ordinarios, aprobados por la Delegación de Hacienda, con los recursos que indica el siguiente cuadro numérico:

AÑOS	INGRESOS OBTENIDOS EN LOS PRESUPUESTOS ORDINARIOS			
	Venta de agua en red primaria	Participación tarifa aguas Municipios consorciados	Otros ingresos	TOTAL
1968	34.138.914	41.150.749		75.289.663
1969	44.941.330	70.000.000		114.941.330
1970	76.656.318	77.372.803	909.115	154.938.236
1971	80.185.931	86.564.056	1.412.791	168.162.778
1972	112.369.403	95.160.678	2.024.608	209.554.689
1973	161.699.949	80.933.933	25.563.434	268.197.316
1974	193.849.105	101.266.971	10.333.499	305.449.575

ESTADO DE SITUACION DEL CONSORCIO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1974

ACTIVO	PASIVO																																																																												
<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%;">I. DISPONIBLE</td> <td style="text-align: right; width: 20%;">142.923.130</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Caja</td> <td style="text-align: right;">886.588</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Cajas de Ahorros y Bancos.</td> <td style="text-align: right;">142.036.542</td> </tr> <tr> <td colspan="2"> </td> </tr> <tr> <td>II. REALIZABLE</td> <td style="text-align: right;">289.787.652</td> </tr> <tr> <td colspan="2"> </td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Clientes</td> <td style="text-align: right;">146.385.434</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Otros deudores</td> <td style="text-align: right;">143.402.218</td> </tr> <tr> <td colspan="2"> </td> </tr> <tr> <td>III. INMOVILIZADO</td> <td style="text-align: right;">3.388.620.172</td> </tr> <tr> <td colspan="2"> </td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Inversiones en el abasteci- miento</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">3.345.730.000</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Inmuebles</td> <td style="text-align: right;">29.820.626</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Mobiliario, máquinas y otros.</td> <td style="text-align: right;">7.462.661</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Vehículos</td> <td style="text-align: right;">385.289</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Obras complementarias</td> <td style="text-align: right;">5.221.596</td> </tr> <tr> <td colspan="2"> </td> </tr> <tr> <td style="text-align: right; border-top: 1px solid black;">TOTAL ACTIVO</td> <td style="text-align: right; border-top: 1px solid black;">3.821.330.954</td> </tr> </table>	I. DISPONIBLE	142.923.130	Caja	886.588	Cajas de Ahorros y Bancos.	142.036.542			II. REALIZABLE	289.787.652			Clientes	146.385.434	Otros deudores	143.402.218			III. INMOVILIZADO	3.388.620.172			Inversiones en el abasteci- miento	3.345.730.000	Inmuebles	29.820.626	Mobiliario, máquinas y otros.	7.462.661	Vehículos	385.289	Obras complementarias	5.221.596			TOTAL ACTIVO	3.821.330.954	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%;">I. EXIGIBLE A CORTO PLAZO</td> <td style="text-align: right; width: 20%;">55.555.472</td> </tr> <tr> <td colspan="2"> </td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Proveedores</td> <td style="text-align: right;">22.876.159</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Saldos a favor Ayuntamien- tos por gestión de abonados.</td> <td style="text-align: right;">5.612.010</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Hacienda pública y otros ...</td> <td style="text-align: right;">27.067.303</td> </tr> <tr> <td colspan="2"> </td> </tr> <tr> <td>II. PRESTAMOS Y EMPRESTITOS</td> <td style="text-align: right;">1.501.332.307</td> </tr> <tr> <td colspan="2"> </td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Banco de Crédito Local</td> <td style="text-align: right;">526.032.307</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Empréstito 1970</td> <td style="text-align: right;">384.490.000</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Empréstito 1971</td> <td style="text-align: right;">318.990.000</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Empréstito 1973</td> <td style="text-align: right;">217.820.000</td> </tr> <tr> <td colspan="2"> </td> </tr> <tr> <td>III. PATRIMONIO NETO</td> <td style="text-align: right;">2.264.443.175</td> </tr> <tr> <td colspan="2"> </td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Equivalente a capital</td> <td style="text-align: right;">1.994.073.265</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Reservas estatutarias (artículo 25-C)</td> <td style="text-align: right;">206.589.874</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Superávit disponible aplica- ciones Ley Régimen local ...</td> <td style="text-align: right;">63.780.036</td> </tr> <tr> <td colspan="2"> </td> </tr> <tr> <td style="text-align: right; border-top: 1px solid black;">TOTAL PASIVO</td> <td style="text-align: right; border-top: 1px solid black;">3.821.330.954</td> </tr> </table>	I. EXIGIBLE A CORTO PLAZO	55.555.472			Proveedores	22.876.159	Saldos a favor Ayuntamien- tos por gestión de abonados.	5.612.010	Hacienda pública y otros ...	27.067.303			II. PRESTAMOS Y EMPRESTITOS	1.501.332.307			Banco de Crédito Local	526.032.307	Empréstito 1970	384.490.000	Empréstito 1971	318.990.000	Empréstito 1973	217.820.000			III. PATRIMONIO NETO	2.264.443.175			Equivalente a capital	1.994.073.265	Reservas estatutarias (artículo 25-C)	206.589.874	Superávit disponible aplica- ciones Ley Régimen local ...	63.780.036			TOTAL PASIVO	3.821.330.954
I. DISPONIBLE	142.923.130																																																																												
Caja	886.588																																																																												
Cajas de Ahorros y Bancos.	142.036.542																																																																												
II. REALIZABLE	289.787.652																																																																												
Clientes	146.385.434																																																																												
Otros deudores	143.402.218																																																																												
III. INMOVILIZADO	3.388.620.172																																																																												
Inversiones en el abasteci- miento	3.345.730.000																																																																												
Inmuebles	29.820.626																																																																												
Mobiliario, máquinas y otros.	7.462.661																																																																												
Vehículos	385.289																																																																												
Obras complementarias	5.221.596																																																																												
TOTAL ACTIVO	3.821.330.954																																																																												
I. EXIGIBLE A CORTO PLAZO	55.555.472																																																																												
Proveedores	22.876.159																																																																												
Saldos a favor Ayuntamien- tos por gestión de abonados.	5.612.010																																																																												
Hacienda pública y otros ...	27.067.303																																																																												
II. PRESTAMOS Y EMPRESTITOS	1.501.332.307																																																																												
Banco de Crédito Local	526.032.307																																																																												
Empréstito 1970	384.490.000																																																																												
Empréstito 1971	318.990.000																																																																												
Empréstito 1973	217.820.000																																																																												
III. PATRIMONIO NETO	2.264.443.175																																																																												
Equivalente a capital	1.994.073.265																																																																												
Reservas estatutarias (artículo 25-C)	206.589.874																																																																												
Superávit disponible aplica- ciones Ley Régimen local ...	63.780.036																																																																												
TOTAL PASIVO	3.821.330.954																																																																												

Los ingresos por venta de agua en red primaria, corresponden a los suministros efectuados a los Ayuntamientos consorciados y a grandes empresas que conectan directamente en dicha red.

Los de participación en el rendimiento de la tarifa general de la Comarca, aplicada en red secundaria, es decir, a los abonados normales, tienen su origen en la mayor recaudación obtenida por la elevación de tarifas que implicó el establecimiento de una general y uniforme para toda la Comarca y cuya diferencia con relación a la situación anterior corresponde al Consorcio por precepto estatutario.

En el concepto de otros ingresos se agrupan los derivados de intereses bancarios, premios de recaudación pagados por los Ayuntamientos como consecuencia de cobrarles, junto con el agua, la tasa de recogida de basuras y la de alcantarillado, honorarios por dirección de obras municipales relativas a abastecimiento de agua y saneamiento e imprevistos.

En el año 1975 aparecerá un nuevo ingreso, de alguna importancia, correspondientes a cánones y conservación y alquiler de contadores, al haberse encargado el Consorcio de este servicio.

7. PATRIMONIO

La política de patrimonio del Consorcio, ha girado siempre en torno a la idea de constituir un objetivo importante. Desde el primer momento procuró contar con sede propia, lo que implicó un signo de independencia con relación a cualquier partícipe. También se procuró que las instalaciones de oficinas y servicios técnicos respondieran a criterios empresariales, ayudando a ello el hecho de establecerlas en un prestigioso edificio, dedicado exclusivamente a tal fin y con servicios complementarios, sito en Bilbao.

A continuación se transcribe, en una presentación empresarial, la situación económica del Consorcio al 31 de diciembre de 1974, tomado de la Memoria de dicho Ejercicio (págs. 70-71).

8. OTROS ASPECTOS

En principio, la duración del Consorcio es ilimitada, pero, conforme a sus Estatutos, podrá disolverse por disposición de la ley y por acuerdo de todas y cada una de las Entidades integrantes del Consorcio, tomado en sesión extraordinaria, con voto favorable de las dos terceras partes del número total de votos.

En caso de disolución se haría cargo de la organización, servicio y derechos y obligaciones pendientes, la Corporación Administrativa «Gran Bilbao».

En lo no dispuesto por los Estatutos, disposición final de los mismos, rigen las normas contenidas en la Ley de Régimen local vigente y sus Reglamentos.

IV. OTROS CONSORCIOS DERIVADOS DEL REGLAMENTO DE SERVICIOS

Con el único objeto de presentar un muestrario expresivo de la aplicación que se viene haciendo de esta figura, enumeramos a continuación algunos de ellos.

• Consorcio de la Costa Brava.

Sujetos: Diputación Provincial de Gerona, Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental y los Ayuntamientos de Armentera, Bagur, Blanes, Cadaqués, Calonge, Castelló de Ampurias, Castillo de Haro, Colera, La Escalada, Llansá, Lloret de Mar, Montrás, Palafrugell, Palamós, Palau-Sabardera, Pals, Port-Bou, Puerto de la Selva, Regencos, Rosas, San Feliú de Guixols, San Pedro Pescador, Santa Cristina de Haro, Selva de Mar, Torroella de Montgrí, Tossa y Vall-Llobrega.

Objeto: Programación de actividades, estudios de problemas, formulación de planes y proyectos, ejecución de obras de infraestructura e instalación o gestión de servicios de interés local común a Municipios de la Costa Brava. Concretamente:

- abastecimiento de aguas a los Municipios consorciados;
- saneamiento, depuración y aprovechamiento de aguas residuales, y
- fomento de la promoción turística.

- **Consortio Túneles del Tibidabo.**

Sujetos: Diputación Provincial de Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona y la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios.

Objeto: Construcción y conservación de túneles u otras vías de enlace a través de la Sierra de Collcerola, entre Barcelona y las poblaciones integradas en el Vallés Occidental y otras Comarcas, y las modificaciones viarias o actuaciones urbanísticas que tales obras comporten o aconsejen, así como de las demás obras que se considere conveniente realizar como consecuencia o complemento de dichos túneles.

- **Consortio de Sant Llorenç de Munt.**

Sujetos: Diputación Provincial de Barcelona, Ministerio de la Vivienda, Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza y los Ayuntamientos de Matadepera, San Lorenzo Savall, Castellar del Vallés, Mura, Vacarisas, Rellinás, Sabadell, Tarrasa y la Mancomunidad Sabadell-Tarrasa.

Objeto: Creación, conservación, ordenación y desarrollo del Parque Natural de la Montaña de Sant Llorenç de Munt, su promoción turística y paisajística, red de comunicaciones, servicios de vigilancia, restauración de monumentos y todas las demás obras y servicios convenientes.

- **Consortio del Depósito Franco de Gijón.**

Sujetos: Diputación Provincial de Oviedo, Ayuntamiento de Gijón, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Gijón y Junta de Obras y Servicios del Puerto de Gijón-Musel.

Objeto: Crear en el recinto portuario de Gijón un depósito franco, dotado del recinto o recintos adecuados o proveer lo necesario para su gobierno y mantenimiento. Consolidada esta obra, ya en plena fase de funcionamiento y cuando se considere haya alcanzado una firme base para su autofinanciación, el Consorcio podrá atender otros fines que se relacionan con el puerto de El Musel, su prosperidad y desarrollo, dotándolo de aquellos servicios

complementarios que la práctica aconseja y cuya promoción, establecimiento o gestión no reserven con carácter exclusivo las leyes a otros organismos públicos, paraestatales o privados.

V. CONSORCIOS CREADOS POR LEY ESPECIAL: CONSORCIO DE TRANSPORTES DE VIZCAYA

La exposición de motivos de la Ley 44/1975, de 30 de diciembre, sobre creación de este Consorcio, pone de relieve la conveniencia de ensayar fórmulas eficaces y adecuadas de carácter administrativo que, inspiradas en claros principios descentralizadores, permitan llevar a cabo una actuación compartida de los órganos de la Administración del Estado, con su capacidad técnica y de financiación, con aquellos entes locales directamente interesados en la administración de servicios de notorio carácter local o territorial.

A continuación concreta la personificación de tales fórmulas diciendo que, en este orden resulta sumamente interesante la novedosa creación de un ente público titular de competencias en materia de transportes, que adopta la fórmula de Consorcio, integrándose de una parte por los Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, en representación de la Administración del Estado, y de otra, por las Entidades locales con competencia e interés directo en la materia, tales como la Corporación Administrativa del «Gran Bilbao», la Diputación Provincial de Vizcaya y los Ayuntamientos de Baracaldo, Basauri, Bilbao, Guecho, Lejona, Portugaleta, Santurce y Sestao.

Son fines de este Consorcio, como competencias propias del mismo y sin que en ningún caso sea preciso tramitar expedientes previos de municipalización y provincialización:

a) Participar en la financiación de las obras de infraestructura del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao, recibiendo del Estado una vez ejecutadas y llevar a cabo los correspondientes proyectos y obras de superestructura y equipamiento general de aquél, conforme a lo previsto en dicha Ley.

b) Gestionar el servicio público de transporte, a prestar por dicho ferrocarril, por el sistema de gestión directa mediante cons-

titución de sociedad privada con capital del Consorcio, exclusivamente.

La creación de este Consorcio, plantea la cuestión de la voluntariedad al haber sido creado por acto legislativo. Como en Italia existen Consorcios constituidos en forma semejante, Giuseppe STANCANELLI (29) ha dedicado atención a este tema, y en el punto relativo a sus Estatutos hace notar que *algunos actos, pese a llevar aquella denominación, constituyen en realidad actos normativos del Estado y no, por tanto, manifestaciones de autonomía.*

En nuestra opinión, la voluntariedad es cuestión adjetiva en orden a la calificación como Consorcio, estimando que lo esencial es la cooperación entre Administraciones públicas de distinto orden o naturaleza y el tener por fin la instalación o gestión de servicios de interés local.

VI. LOS CONSORCIOS EN LA LEY DE BASES DEL ESTATUTO DEL REGIMEN LOCAL

La exposición de motivos de esta Ley reafirma el principio de que, frente a criterios de exclusividad, hay que defender la colaboración entre las esferas administrativas, y por ello, sin perjuicio de deslindar la competencia municipal y la estatal, se determinarán los supuestos de competencia concurrente, compartida, y la colaboración entre ambas.

A esta Ley hay que atribuirle el mérito de haber sido la primera que cita los Consorcios si bien todavía con cierta timidez, dado que lo hace en la base relativa a organización administrativa, con lo cual puede persistir su confusión con los modos de gestión, por lo que se preocupa de dejar bien claro que gozarán de la consideración de Entidades locales, dotándoles de todas las potestades y privilegios propios de éstas.

Configura el Consorcio local, constituido por Entidades locales y Entidades públicas de diferente orden o naturaleza, asignándole como objeto cualquier fin de interés para las respectivas poblaciones.

(29) Giuseppe STANCANELLI: *Los Consorcios en el Derecho administrativo* (página 156), Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1972.

En cuanto al aspecto de Entidades constituyentes, sería interesante que el texto articulado ampliase el concepto para permitir formen parte de los mismos las Cajas de Ahorros, Cámaras de Comercio y Entidades análogas, sin necesidad de interpretaciones forzadas.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

II. CRONICAS

