Prólogo

En Derecho español la regulación de los consorcios públicos tiene su origen –como tantas otras técnicas del Derecho Público- en el ámbito de la Administración local; le corresponde el honor de haber positivizado por vez primera el régimen jurídico de este instrumento de cooperación interadministrativa, al Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955. En expresión clásica, el artículo 37 de esta disposición determinaba que "las corporaciones locales podrán constituir consorcios con entidades públicas de diferente orden, para instalar o gestionar servicios de interés local". En tan solo cuatro preceptos vino a diseñar la regulación sustantiva de los consorcios públicos, en términos que hoy siguen teniendo plena vigencia: a) reconocimiento del carácter voluntario de la constitución de esta entidad dotada de personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines instrumentales que se le asignen; b) el Estatuto como norma constituyente y determinante de su régimen orgánico, funcional y financiero; y c) el reconocimiento al Consorcio de la facultad de poder utilizar cualquiera de las formas de gestión de los servicios públicos que el propio Reglamento acertó a sintetizar eficazmente en nuestro Derecho, con plena validez sustantiva desde esa fecha.

Por su parte, la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de bases del estatuto de régimen local (base 39, punto 4), así como el texto articulado parcial de la misma, aprobado por Real decreto 3048/1977, de 6 de octubre, en su artículo 107, además de asumir y elevar de rango la regulación que de los consorcios públicos realizó el Decreto de 1955, reconocían expresamente a los consorcios de las entidades locales con entidades públicas de diferente orden o naturaleza, la consideración de entidades locales.

Este importante reconocimiento de los consorcios locales como entidades locales, se omite expresamente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (artículo 87), así como en el Real decreto legislativo 781/1986, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local (artículo 110). Ambas leyes estatales estaban más interesadas en resaltar un nuevo objetivo a alcanzar mediante esta entidad instrumental de cooperación, como es la posibilidad de las entidades locales de constituir consorcios con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas. Más tarde, tras la reforma de la Ley 7/1985, llevada a cabo en el año 2003, se

Serie Claves del Gobierno Local, 13
ISBN: 978-84-939146-0-8
Fundación Democracia y Gobierno Local

establece su utilización asimismo en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia. Es natural que a la vista de los nuevos escenarios que se adscriben al Consorcio, que responden, por cierto, a finalidades muy concretas y bien diversas, la legislación estatal básica de régimen local omita todo pronunciamiento acerca de su carácter de entidad local. El propio texto del artículo 110 y la disposición derogatoria del Real decreto legislativo 781/1986, desvanecen toda duda acerca de la derogación del Consorcio como entidad local en la legislación estatal básica de régimen local, sin perjuicio de lo que pudieran establecer naturalmente las comunidades autónomas en su legislación propia.

En cuanto a la posibilidad de constituir consorcios con entidades privadas sin ánimo de lucro, que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas, la previsión de la Ley 7/1985 (artículo 87) legitima la facultad de constituir consorcios locales de carácter mixto, que pueden tener interés en determinados ámbitos como el cultural y deportivo especialmente, así como para la organización de importantes acontecimientos que exijan la cooperación inmediata y temporal de las iniciativas pública y privada (Barcelona92, por ejemplo), pero no creemos que responda esta clase de consorcios a las exigencias normales de prestación de servicios públicos locales de gestión permanente. Los consorcios públicos, esto es, los constituidos exclusivamente por Administraciones Públicas de diferente orden o naturaleza, constituyen el núcleo más importante y sustantivo de la gestión de servicios públicos locales bajo forma asociativa.

Del análisis de la legislación autonómica de régimen local hay que decir que tan solo en algunas comunidades autónomas (Galicia e Illes Balears) se viene a reconocer expresamente a los consorcios constituidos mayoritariamente por Administraciones locales para el cumplimiento de sus respectivas competencias, como entidades locales de cooperación territorial, potenciando así su funcionalidad y régimen jurídico. Tal es el caso también de Andalucía, en la que la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (elaborada a partir de un anteproyecto de ley promovido por el profesor Manuel Zafra Víctor, entonces director general de Administración local), declara expresamente que los consorcios locales son entidades locales de cooperación territorial a los efectos de esta Ley (artículo 78.3).

El fenómeno metropolitano, que es la realidad con la que conecta el presente estudio relativo a los consorcios metropolitanos, ha sido objeto de análisis profundo en la última década por los distintos instrumentos de la planificación territorial, sin que ello haya generado y potenciado las áreas metropolitanas en los distintos ordenamientos autonómicos, no obstante estar diseñada esta entidad para asumir de forma global todos los problemas suscitados por los grandes asentamientos de población en torno

Serie Claves del Gobierno Local, 13 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-939146-0-8

a una gran ciudad que irradia su influencia sobre múltiples entidades municipales, siendo ello determinante de nuevos modos de prestación de servicios a la población afectada. La cuestión de fondo radica quizás en que nuestro sistema jurídico se resiste a admitir más niveles de redistribución del poder público: la creación de áreas metropolitanas obliga necesariamente a atribuir competencias propias a estos nuevos entes locales instrumentales, a partir como es natural de competencias municipales, provinciales y autonómicas.

La potencialidad del Consorcio, por el contrario, para afrontar las nuevas exigencias ciudadanas en una realidad metropolitana, radica en la simplicidad y economía de la relación coste/beneficio, ya que es posible atender en un primer momento los problemas metropolitanos desde una perspectiva sectorial, de carácter asociativo, sin necesidad de que los protagonistas de la responsabilidad de implantación y prestación de los servicios públicos implicados, hayan de desprenderse de sus competencias propias y de la correspondiente financiación, en favor de un nuevo poder público decisorio de políticas nuevas y distintas.

Los consorcios metropolitanos de ámbito sectorial han surgido y se están desenvolviendo con eficacia en los respectivos sectores en que operan, viéndose fortalecidos todavía más en aquellas comunidades autónomas donde la legislación autonómica reconozca a estos entes instrumentales la condición de entidades locales.

Junto a toda esta realidad que nos describe en detalle y con gran claridad el autor de este libro, es preciso resaltar el valor y aportación del estudio realizado sobre los consorcios metropolitanos de carácter sectorial, las consecuencias de su consideración como entidades locales –síntesis de cómo lo supramunicipal es connatural también al Gobierno local-, y finalmente la construcción novedosa del Consorcio integral o multifuncional, capaz de asumir y protagonizar, a través de los correspondientes estatutos, su peculiar régimen orgánico, funcional y financiero.

No hay impedimento legal alguno que dificulte tal estrategia, para la eficaz prestación de los servicios públicos en ámbitos metropolitanos, culminando la experiencia unifuncional de los consorcios sectoriales, con la sustitución por integración de los mismos en el Consorcio integral, que puede estar llamado asimismo a integrar –si se estimara oportuno- la prestación de servicios que en espacios metropolitanos se presten por ejemplo por empresas municipales de carácter metropolitano, en régimen de Derecho privado. No cabe duda de que el régimen de entidad de Derecho público de que goza el Consorcio y el poder de coordinación de este pueden hacer operativa la integración, en su caso, de aquella en este, bien sea mediante integración por sustitución o a través de la fórmula más sencilla de integración por adscripción.

Serie Claves del Gobierno Local, 13
ISBN: 978-84-939146-0-8
Fundación Democracia y Gobierno Local

La futura estrategia del Consorcio metropolitano integral que propone Francisco Toscano Gil, en el presente libro, enlaza directamente con la planificación territorial autonómica (general y subregional), cuyo poder de valoración y análisis de los asentamientos de población y su interacción son determinantes de los fenómenos metropolitanos a nivel regional, que será preciso abordar con los adecuados instrumentos de Derecho público que nos ofrece la legislación vigente. Entre ellos, la nueva categoría jurídica del Consorcio metropolitano integral es objeto de estudio y construcción por el autor, en términos de gran flexibilidad técnico-jurídica, partiendo del obligado reconocimiento de los consorcios locales por la legislación autonómica, de la condición de entidades locales.

Una vez más y como pieza nuclear del nuevo Consorcio metropolitano integral, se pone de manifiesto la trascendencia de los estatutos de la entidad, que admiten en su tradicional regulación de los aspectos orgánico, funcional y financiero, su plena adaptación a las exigencias de multifuncionalidad connatural a esta modalidad de Consorcio; entre tales competencias materiales y con la flexibilidad requerida para cada caso concreto –en el marco del principio de diferenciación territorial-, el autor destaca entre otros los ámbitos relativos al transporte público, la vivienda, los parques metropolitanos, el ciclo del agua y de los residuos a nivel metropolitano, política y eficiencia energética a nivel metropolitano, urbanismo metropolitano, etc. Asimismo, desde el punto de vista de la necesaria participación de los agentes sociales y económicos (privados y públicos, que no ostenten la condición de Administración Pública) en la conformación de las políticas públicas encomendadas el Consorcio metropolitano integral, hemos de destacar las posibilidades que ofrecen los órganos consultivos y de participación previstos en los estatutos de los actuales consorcios metropolitanos sectoriales.

Me cabe la satisfacción de celebrar la publicación del presente trabajo y felicitar a su autor por aportar una construcción nueva en un tema tradicional en nuestro Derecho Público, como es el Consorcio público, que cumple este año su cincuenta y cinco aniversario en el Derecho español, procedente sin duda del Derecho italiano, con una potencialidad funcional renovada hoy en nuestro sistema autonómico y local, como lo demuestra la existencia de múltiples entidades de esta naturaleza, así como la original propuesta que formula el doctor Toscano Gil en la presente monografía.

He de decir además que esta investigación fue juzgada como tesis doctoral por un tribunal constituido en su día, por los profesores José Luis Carro Fernández-Valmayor, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, Joaquín Tornos Mas, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, José Ignacio Morillo-Velarde Pérez, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pablo de Olavide, José Luis Rivero Ysern, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, y Eva Nieto Garrido, profesora titular de Derecho

Serie Claves del Gobierno Local, 13 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-939146-0-8

Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, obteniendo la calificación de Sobresaliente cum laude por unanimidad. Con posterioridad la presente investigación ha obtenido también el Premio extraordinario de Doctorado en la Universidad Pablo de Olavide a tesis defendida en la Facultad de Derecho de esta Universidad.

En Sevilla, a 31 de enero de 2011

JOSÉ IGNACIO LÓPEZ GONZÁLEZ
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Pablo de Olavide

Serie Claves del Gobierno Local, 13
ISBN: 978-84-939146-0-8
Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 13
ISBN: 978-84-939146-0-8

Fundación Democracia y Gobierno Local