
Introducción

Dentro de la escala de los problemas pendientes de resolver por el Derecho a la sociedad de nuestro tiempo, ocupa un lugar muy destacado la articulación del fenómeno metropolitano, como cuestión que aún no ha sido resuelta de forma satisfactoria. La resolución de los problemas propios de las áreas metropolitanas permanece aún abierta en todo el mundo, no solo en nuestro país, sin que pueda afirmarse que se haya encontrado una solución unívoca y definitiva a todas las cuestiones que plantea el gobierno y la gestión de estos espacios.

Si algo evidencia el estudio del fenómeno metropolitano, es que la realidad conformada por este, es susceptible de ser afrontada desde diversas técnicas jurídicas. La solución del hecho metropolitano en nuestro Estado puede abordarse utilizando instrumentos muy distintos, sin necesidad de limitarse al previsto específicamente para tal fin por el artículo 43 de la Ley reguladora de las bases del régimen local de 1985, el Área Metropolitana entidad local.

Precisamente lo que demuestra nuestra historia más reciente, es que, en 25 años de vigencia de esta Ley, la utilización del Área Metropolitana ha sido más bien escasa. Su configuración como técnica de coordinación obligatoria, impuesta por el legislador autonómico a los municipios, no ha jugado a su favor. Tampoco las comunidades autónomas han estado deseosas de crear estas entidades, cuyo peso institucional en su modelo de organización territorial está dotado del potencial suficiente para hacerle sombra a la Comunidad, y erigirse en un auténtico contrapoder local, rival de esta en la lucha por la acumulación del poder público en el territorio. Que la finalidad última de las entidades públicas territoriales no sea la acumulación del poder, sino la atención de los intereses generales, y la satisfacción de las exigencias democráticas definidas por nuestra Constitución, no es algo que aquí ignoremos. Pero también somos conscientes de que no resulta conveniente teorizar de espaldas a la realidad, dejando al margen el contexto político y social que nos rodea, que ha de tenerse bien presente, si se quieren ofrecer soluciones realistas desde el Derecho.

En este contexto, las técnicas jurídicas que, por el contrario, sí vienen funcionando con cierto éxito en la solución del fenómeno metropolitano, como acredita su proliferación, son las fórmulas asociativas de entidades locales, mancomunidades de municipios

y consorcios. La voluntariedad y la flexibilidad que les son propias, como técnicas de cooperación interadministrativa, han jugado a su favor.

De forma significativa, puede subrayarse en los últimos tiempos la relevancia alcanzada por el Consorcio metropolitano, entendiendo por tal aquel Consorcio que se constituye entre Administraciones Públicas de diversa naturaleza con el fin de atender a la solución de problemas propios de las áreas metropolitanas. En principio, el Consorcio metropolitano es un Consorcio como cualquier otro, sin que pueda decirse que su naturaleza jurídica sea diferente a la de los demás, singularizado, eso sí, por las especificidades que resulten de su sujeción al cumplimiento de fines de interés metropolitano.

Como tal, el Consorcio metropolitano suele adoptar la forma de Consorcio autonómico o de Consorcio local. Esto supone tomar una decisión de partida acerca de la Administración Pública que ostenta la participación mayoritaria en el Consorcio, así como, en consecuencia, decidir el Derecho aplicable al mismo, resultado de su ubicación en la esfera jurídica autonómica o local. Desde una concepción propia de que los intereses metropolitanos deben considerarse fundamentalmente como intereses de corte local, la configuración del Consorcio metropolitano más respetuosa con esta idea, y, en última instancia, con la autonomía local, es la de articularlo como un Consorcio local.

Esta fue la decisión adoptada en la construcción de los consorcios metropolitanos andaluces, que aún constituyen, al día de hoy, una excepción en el conjunto del panorama español. Siendo así que lo que predomina en nuestro Estado es la figura del Consorcio metropolitano autonómico, tal y como acredita el estudio del caso catalán.

Desde el convencimiento de las bondades del Consorcio metropolitano andaluz, emprendemos en este trabajo su análisis, delimitando el modelo ofrecido por los estatutos de los consorcios metropolitanos sectoriales andaluces, con los que se abordan los problemas propios de las áreas metropolitanas en dos materias muy concretas y distintas: los transportes y la vivienda.

Se trata de determinar, en primer lugar, si el Consorcio metropolitano sectorial que analizamos puede considerarse, efectivamente, un Consorcio local. Resuelta esta cuestión, resulta esencial definir las especificidades y singularidades de esta figura, si las hubiere, con el fin de inducir el modelo que subyace a las mismas. Como colofón de este proceso, perseguimos detectar las deficiencias del modelo definido, con el objetivo último de superarlas, por la vía de la formulación de propuestas que permitan mejorar el modelo de solución del fenómeno metropolitano que se ha elegido en Andalucía.

Para llegar hasta aquí resulta imprescindible el estudio previo de la figura del Consorcio local, en la medida en que entendamos que el Consorcio metropolitano andaluz se ha configurado como tal. El análisis de esta institución jurídica arroja no pocos problemas, todos ellos derivados en última instancia de su indefinición normativa, que lo coloca en una tierra de nadie, la de una figura que no se sabe bien qué es, aunque sí para qué sirve. De esta forma, indefinición normativa y versatilidad del Consorcio aparecen como dos caras de una misma moneda, en la que el elemento generador de sus principales problemas, constituye al mismo tiempo la fuente de sus principales ventajas.

Con todo, pensamos que es posible, sin renunciar a los beneficios que ofrece la configuración del Consorcio local en nuestro Derecho, sentar criterios que permitan, al menos, combatir los efectos más indeseables de esta indefinición normativa. Entre los problemas más graves, a nuestro juicio, se encuentra el de su falta de caracterización expresa como una entidad local en nuestro ordenamiento. La indefinición en este punto no es una ventaja, sino que ofrece constantes dudas en la determinación del Derecho aplicable a esta figura. Este trabajo pretende contribuir a solventar este problema, formulando propuestas y ofreciendo criterios, que permitan al legislador competente determinar cuándo un Consorcio es un ente local.

La vigencia de esta cuestión en estos momentos no se le escapa a nadie, inmersos como estamos en un proceso en el que los Parlamentos autonómicos están acometiendo importantes modificaciones normativas en materia de régimen local, consecuencia directa de las últimas reformas de los estatutos de autonomía. Especialmente relevante es el caso de Andalucía, que, en desarrollo de su Estatuto de Autonomía del año 2007, acaba de aprobar la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, que constituye un hito importante en esta materia, en cuanto ha venido a configurar al Consorcio local como una entidad local.

