
CAPÍTULO III. LOS CONSORCIOS METROPOLITANOS INTEGRALES

El último Capítulo de este trabajo tiene por objeto formular algunas propuestas en orden a la consolidación, desarrollo, y puesta en valor, de los consorcios metropolitanos como técnica jurídica de solución del fenómeno metropolitano en Andalucía. En esta línea, se prestará especial atención a la posibilidad de configurar un Consorcio metropolitano plurifuncional, como ente local de cooperación que denominaremos Consorcio metropolitano integral, y cuya virtualidad práctica se pondrá en relación con la técnica del Área Metropolitana del artículo 43 de la LBRL.

1. Concepto, naturaleza jurídica y características del Consorcio metropolitano integral

A la vista del análisis efectuado en el Capítulo anterior, puede afirmarse que el éxito de la fórmula del Consorcio metropolitano en Andalucía es una realidad que no admite discusión. Esto es algo que, como ya se ha dicho, resulta claramente de la creación y consolidación de los consorcios de transportes, así como de la reciente constitución de un nuevo Consorcio en otra materia de interés metropolitano, la vivienda, e, incluso, de la exportación de esta fórmula en términos muy similares a otras comunidades autónomas.

En esta misma línea se sitúan el POTA y, especialmente, los POTAU, en cuanto apuestan por potenciar los mecanismos de cooperación voluntaria entre Administraciones Públicas para la gestión de los asuntos públicos metropolitanos. Los planes inciden especialmente en la fórmula del Consorcio metropolitano, tanto para consolidar los ya existentes, como por lo que hace a la posibilidad de constituir nuevos consorcios en otros sectores materiales.

También la LAULA, aprobada en el año 2010, se preocupa por el diseño de instrumentos y entidades para la cooperación territorial, que regula en su Título V, bajo la rúbrica “La cooperación territorial”, y entre cuyos fines, enumerados en su artículo 60, encajan los que tienen que ver con la articulación jurídica de la realidad metropolitana.

Sin embargo, el modelo andaluz de solución de lo metropolitano adolece de un defecto fundamental, cual es la falta de una visión integral del nivel de gestión y coordinación de lo metropolitano. Esta visión integral solamente está presente en la planificación y coordinación metropolitana que se efectúa a través de los planes territoriales por la Administración autonómica, que no incluye la intervención de los entes locales, más allá de exiguas fórmulas de participación previstas por la LOTA, cuyas deficiencias están más que demostradas a estas alturas. El reducido papel de los entes locales en el procedimiento de elaboración de estos planes, con todas las consecuencias que ello tiene, dada la trascendencia para ellos de la planificación territorial, trae consigo graves consecuencias en orden al respeto de la autonomía local. Especialmente, esto es así, si se parte de la concepción de lo metropolitano como instancia integrada en el ámbito propio de los intereses locales, no reduciendo, por tanto, el entendimiento de la supramunicipalidad metropolitana a su ordenación exclusiva desde lo autonómico.⁵⁰³

Es por ello que se propone en este Capítulo la posibilidad de constituir una suerte de consorcios metropolitanos plurifuncionales, a los que llamaremos consorcios metropolitanos integrales. La idea consiste en que, bajo una fórmula abierta a la progresiva ampliación de competencias y funciones, se articule un Consorcio metropolitano que supere lo sectorial. Desde el necesario acercamiento integral al territorio metropolitano, basado en la gestión, coordinación y planificación conjunta, por un solo ente administrativo, de todas las materias que se estimen de interés metropolitano, se logrará superar en gran parte la acusada sectorialidad y dispersión propia de este espacio.⁵⁰⁴ Esta construcción de un modelo de gestión, coordinación y planificación transversal, redundará en una mayor eficacia del modelo metropolitano andaluz, por cuanto presentará un mayor ajuste entre las estructuras administrativas y su espacio, y, en definitiva, mayores beneficios y mejores resultados para el ciudadano metropolitano.⁵⁰⁵

503. Acerca de la planificación territorial como fórmula de solución de lo metropolitano, y la consideración de los intereses metropolitanos como intereses predominantemente de corte local, puede verse TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Iustel, Madrid, 2010, p. 264-278, y 287, entre otras.

504. Para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "la solución de los órganos *ad hoc* para hacer frente a problemas concretos, no tiene ya defensores en ningún país, en cuanto que la proliferación de los mismos supone una fragmentación funcional (...) peligrosa y perturbadora". Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, "Áreas metropolitanas y descentralización", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (dir.), *Descentralización administrativa y organización política. Tomo III. Nuevas fórmulas y tendencias*, Alfaguara, Madrid, 1973, p. 673. En esta misma línea, ESCRIBANO ZAFRA sostiene que "la proliferación de organismos autónomos funcionalmente especializados puede llevar en la práctica a una situación en la que la falta de la debida responsabilidad democrática de quienes toman las decisiones con respecto al funcionamiento de los principales servicios, produzca actuaciones sin una adecuada coordinación, con la consiguiente duplicación en el gasto". Cfr. ESCRIBANO ZAFRA, José Miguel, "Aproximación a la teoría de las áreas metropolitanas", *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 41, 2006, p. 33.

505. SÁNCHEZ BLANCO se refiere a la integración sectorial como "inevitable referente que cierra el esquema de integración de las Administraciones territoriales en un enfoque global, a largo

Al mismo tiempo, la construcción del Consorcio metropolitano integral como ente local, permitirá atender, desde una perspectiva más respetuosa con la autonomía local, los intereses locales presentes en lo metropolitano. Esto también habrá de ser valorado positivamente, en la medida en que, finalmente, beneficie al ciudadano metropolitano, que vea así mejor cubiertos sus intereses y más satisfechas sus aspiraciones de calidad de vida.

La ordenación del territorio metropolitano,⁵⁰⁶ por su carácter transversal y aglutinador de lo sectorial, deberá convertirse en el eje del que partir, el que determine los sectores de interés metropolitano.⁵⁰⁷ Por esta razón, habrá que tener muy en cuenta las determinaciones del POT A y de los distintos POTAU, que vinculan a todas las Administraciones Públicas andaluzas.

Desde este enfoque, debe precisarse que, cuando planteamos la construcción de esta figura como un Consorcio metropolitano plurifuncional, de carácter transversal, no estamos pensando en su configuración como ente o Administración territorial, en el sentido entendido de ente con una vocación de generalidad en sus fines, funciones y

plazo, unitario y concertado', regido por 'un proceso de planificación intermodal en el que se integren las políticas de ordenación del territorio y de transporte''. Concibe al Consorcio "como técnica de instrumentación jurídica de las acciones sobre las infraestructuras metropolitanas y urbanas". Se basa para ello en el Plan director de infraestructuras 1993-2007 del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, en el que se dice que "la complejidad de las actuaciones en el medio urbano hace recomendable la creación de entes de gestión de carácter institucional, capaces de llevar adelante los proyectos, dentro de una estrategia territorial concertada y de un marco de financiación que asegure la internalización de valores mediante la captación de plusvalías y otros beneficios. La figura del Consorcio puede ser la más adecuada para la integración a nivel de ciudad de las distintas actuaciones" (Boletín Oficial de Cortes. Congreso de los Diputados, Serie E núm. 54, 20 de abril de 1994). Cfr. SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, "Las relaciones interadministrativas y la mutabilidad de los consorcios. Un análisis de las fórmulas de concertación en el Plan director de infraestructuras 1993-2007", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995, p. 206 y 207.

506. La relación entre ordenación del territorio y hecho metropolitano en la legislación andaluza, puede verse tanto en el artículo 3.1 de la derogada LDMA como en el apartado II.9 del Anexo de la LOTA, según se ha señalado en REBOLLO PUIG, Manuel y CARBONELL PORRAS, Eloísa, "La Administración local en la legislación andaluza", en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho municipal II*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2003, p. 2810. También al respecto, vid. MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, "El régimen local en la Comunidad Autónoma al concluir la legislatura", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 2, 1990, p. 275.

507. La necesidad de vincular lo sectorial a la ordenación del territorio constituye ya un lugar común en nuestra doctrina, como puede verse en LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio, "El régimen de las mancomunidades de municipios en Andalucía", AA. VV., y PÉREZ MORENO, Alfonso (coord.), *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo. Tomo I*, Instituto García Oviedo, Civitas, Madrid, 1994, p. 528; REBOLLO PUIG, Manuel (coord.), JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio y LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Derecho urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*, Iustel, Madrid, 2007, p. 116.

potestades, de atención a las necesidades de las personas que habitan en el territorio metropolitano, y para el que el territorio resulte un elemento esencial y constitutivo del mismo. El Consorcio metropolitano integral que aquí se propone se concibe como Administración instrumental o institucional, ente dependiente de las Administraciones consorciadas, con funciones y potestades limitadas, aquellas que expresamente se le atribuyan en sus estatutos.⁵⁰⁸

De todas formas, ello no impide que, llegado el caso, el ente que se configure pudiera devenir, si así se decide, en un modelo de Administración metropolitana con una presencia institucional nada desdeñable, dotada de un núcleo significativo de competencias y potestades sobre el territorio metropolitano, de una pluralidad de funciones a ejercer sobre este, con una incidencia notable sobre el ciudadano metropolitano. Al fin y a cabo, es a esto a lo que puede aspirarse, si se busca la superación de la sectorialidad del modelo existente y el enfoque de lo metropolitano desde una perspectiva integral e integradora. Resulta patente que, un modelo ambicioso de Administración metropolitana, con estas características, iría más allá de la mera sectorialidad y especialización funcional que, tradicionalmente, se ha predicado de la llamada Administración institucional o especializada, de los entes instrumentales no territoriales. Pero esto, en ningún caso, al menos mientras se persista en la fórmula consorcial, debería suponer el abandono de la configuración instrumental de esta figura.⁵⁰⁹

Como notas características del Consorcio metropolitano integral, que singularizan a este como modelo de Administración metropolitana ideal, cabe destacar las siguientes:

1) Naturaleza local del Consorcio metropolitano integral. El Consorcio metropolitano integral, como ente metropolitano voluntario de cooperación con el que se flexibiliza el ejercicio de las competencias en este ámbito, se configura ante todo como un ente local.

508. Sea como sea, como ha apuntado LISET BORRELL, la instrumentalidad del Consorcio ha de matizarse. Esto es, hay que tener presente que "no debe confundirse la instrumentalidad pura de los organismos autónomos con la instrumentalidad meramente formal, pero no material de los consorcios, respecto de las Administraciones primarias o territoriales". Cfr. LISET BORRELL, Francisco, *Manual de Derecho Local*, 3.ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2001, p. 292. A su vez, MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, ha señalado que la relación entre la Administración consorcial y las Administraciones que lo constituyen, no puede concebirse en términos de subordinación o jerarquía, sino de dependencia o vinculación. Cfr. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis e YSA FIGUERAS, Tamyko, *Las personificaciones instrumentales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Madrid, Barcelona, 2003, p. 246 y ss.

509. Por supuesto, todas estas consideraciones deben hacerse relativizando la distinción entre entidades territoriales y no territoriales, que, como es sabido, hace ya tiempo que fue puesta en cuestión en nuestra doctrina por NIETO GARCÍA, sin perjuicio de que aún siga utilizándose a muchos efectos. Vid. NIETO GARCÍA, Alejandro, "Entes territoriales y no territoriales", *Revista de Administración Pública*, núm. 64, 1971.

La concepción del interés metropolitano como interés preponderantemente local, y la afirmación de los principios de descentralización, subsidiariedad y máxima proximidad de la gestión administrativa al ciudadano, constituyen los principales argumentos a favor de la construcción de la figura en estos términos.⁵¹⁰

2) De la naturaleza local del Consorcio metropolitano integral se deriva el hecho de que su régimen jurídico viene dado fundamentalmente por el Derecho local, al igual que ocurría con las áreas metropolitanas del 43 LBRL y con los consorcios metropolitanos sectoriales andaluces. El Consorcio metropolitano integral es una Administración Pública local, y como tal se sujeta al Derecho Administrativo local.

3) El ente metropolitano voluntario de cooperación adopta la forma de Consorcio local, no de Mancomunidad de Municipios, porque se hace imprescindible la participación de la Administración autonómica en la gestión, planificación y coordinación de lo metropolitano, habida cuenta de las importantes competencias e intereses que esta tiene en este ámbito. Adopta la forma de Consorcio local, no de Área Metropolitana, porque se hace imprescindible configurarlo como una forma de cooperación voluntaria, abierta y flexible.

4) El Consorcio metropolitano integral se configura como una entidad plurifuncional, lo que le dota de una visión integral de lo metropolitano, superadora del enfoque meramente sectorial. En cualquier caso, esta plurifuncionalidad no ha de entenderse conforme a un modelo cerrado, sino de manera abierta y flexible, acorde a la propia naturaleza de la institución consorcial, y en función de las necesidades y de las opciones que se quieran ejercer en cada Área Metropolitana. Así, el Consorcio metropolitano integral será lo que se quiera que sea, sea esto más, sea esto menos.⁵¹¹

510. Como fundamento jurídico pueden utilizarse los artículos 103.1 CE, 4 CEAL, 2.1 LBRL, y 90 del Estatuto de Autonomía para Andalucía del año 2007. Entre nuestra doctrina pueden citarse las recientes aportaciones contenidas en SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José, *Descentralización y subsidiariedad: hacia una nueva configuración del Estado*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, p. 23-164, así como en SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José, *Autonomía local y descentralización*, Tirant Lo Blanch, Fundación Democracia y Gobierno Local, Valencia, 2008, p. 115 y ss.

511. En este sentido, nuestra propuesta se encuentra cercana a otras fórmulas de solución flexibles, de acomodación gradual, que han sido esgrimidas para la solución del fenómeno metropolitano, principalmente, en el Área Metropolitana de Zaragoza. La principal diferencia está en que estas se conforman con la aplicación de fórmulas específicas, consorcios, convenios y otras de otro tipo, mientras que nosotros proponemos la constitución de un Consorcio metropolitano plurifuncional que aglutine a todas ellas. Las propuestas para el Área de Zaragoza pueden verse en DE MIGUEL GONZÁLEZ, Rafael, "Zaragoza: Área Metropolitana funcional e institucional versus organización metropolitana de geometría variable", Ponencia presentada al Congreso: Municipia Siglo XXI. "Ciudadanía y Gobierno Local", Zaragoza, 1, 2 y 3 de diciembre de 2004; PÉREZ ANADÓN, Carlos, "El gobierno del espacio metropolitano. Zaragoza y su área de influencia. Un espacio para

5) El Consorcio metropolitano integral debe entenderse como una Administración Pública instrumental de base asociativa. La plurifuncionalidad de su objeto no se contradice con la especialidad de fines propia de las Administraciones instrumentales, siempre y cuando sus fines, funciones y potestades estén lo suficientemente delimitados y definidos en los estatutos del Consorcio.

6) El Consorcio metropolitano integral opta por el equilibrio entre las Administraciones Públicas que lo constituyen, aprovechando para ello la naturaleza de la institución consorcial, que parte de la paridad entre las partes que se consorcian. De esta forma, en la organización del Consorcio, hay que buscar zonas de equilibrio, que impidan tanto el predominio desproporcionado de la ciudad central o metrópoli, impensable con la estructura cada vez más policéntrica de nuestras áreas metropolitanas,⁵¹² como el de la Administración autonómica, lo que sería contrario a la concepción del Consorcio metropolitano integral como ente local.

2. Delimitación del Consorcio metropolitano integral frente al Área Metropolitana del 43 LBRL

Una vez definidas sus notas características, podemos proceder a delimitar el Consorcio metropolitano integral, como fórmula que aquí se propone, frente al Área Metropolitana, como solución de la LBRL.⁵¹³ Partiremos de los puntos de asimilación entre ambas instituciones, para, a partir de ellos, ir obteniendo elementos de diferenciación. En este sentido, los principales rasgos en los que debemos fijarnos son los siguientes:

1) En ambas figuras, Área Metropolitana y Consorcio metropolitano integral, estamos ante la creación de una persona jurídico-pública, diseñada con la finalidad de proporcionar un marco estable de solución del fenómeno metropolitano, superador de medidas *ad hoc*. Ambas entidades pueden ser calificadas como corporaciones interadministrativas o entes de segundo grado, en cuanto su existencia requiere de la integración en las mismas de otras Administraciones Públicas que constituyen su base. No obstante, mientras que el Área Metropolitana está integrada exclusivamente por municipios, no siendo

la cooperación", Ponencia presentada al Congreso: Municipia Siglo XXI. "Ciudadanía y Gobierno Local", Zaragoza, 1, 2 y 3 de diciembre de 2004.

512. Vid. TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, *op. cit.*

513. Sobre el Área Metropolitana del artículo 43 de la LBRL como fórmula de solución del fenómeno metropolitano, la referencia fundamental la constituye BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *Las áreas metropolitanas*, Instituto García Oviedo, Civitas, Madrid, 1993, *in totum*. También pueden verse nuestras consideraciones derivadas del análisis de esta figura en TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, *op. cit.*, en especial, p. 123 y ss.

la Administración autonómica parte de ella, sino un agente externo que la condiciona y con la que puede entrar en conflicto, el Consorcio metropolitano integra en su base a las Administraciones municipales, la Administración provincial, y la Administración autonómica, que se convierte aquí en un miembro más de la nueva entidad.

2) En los dos casos, las entidades resultantes se configuran, además, como entes locales. Esto es producto de la evolución histórica, que ha llevado al convencimiento final de que lo metropolitano aglutina fundamentalmente intereses de corte local. Se entiende que el gobierno de las ciudades, que es lo que en definitiva son las áreas metropolitanas, es claramente un asunto local.⁵¹⁴

3) En uno y otro supuesto se persigue la gestión integral del territorio metropolitano, bajo el presupuesto de la necesidad de superar, para una mejor gestión del mismo, la sectorialidad funcional acusada en los modelos de Administración metropolitana propios de tiempos pasados, pero también de los presentes. En esto, hay un intento de adecuarse a las lecciones de la historia, aunque, ciertamente, si se tiene en cuenta que de los dos modelos de entidad metropolitana vigentes en nuestro país, solo el de Barcelona tiene carácter integral, puede decirse que no parece haber sido mucho lo que se ha aprendido.⁵¹⁵

4) Área Metropolitana y Consorcio metropolitano aparecen como entidades dirigidas a lograr el ejercicio coordinado de competencias en el ámbito territorial metropolitano. En ambos casos existe una función de coordinación sobre los municipios del Área Metropolitana, ejercida desde la Administración metropolitana que se constituye. Pero, mientras en el primero el modelo de coordinación se impone desde la Administración autonómica, en el segundo responde a un sometimiento voluntario de las Administraciones consorciadas a la misma. El Área Metropolitana puede ser calificada de agrupación de municipios, si se distingue a estas por el carácter forzoso de su constitución, mientras que el Consorcio metropolitano, salvando la integración en el mismo de Administraciones no municipales, podría ser calificado de asociación de municipios, por la voluntariedad que caracteriza a su constitución.⁵¹⁶

514. Vid. TOSCANO GIL, FRANCISCO, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, op. cit., p. 287.

515. No obstante, también es cierto que cabe cuestionar que las entidades metropolitanas sectoriales valencianas respondan realmente al modelo de Área Metropolitana del artículo 43 LBRL. Puede verse nuestra postura al respecto en TOSCANO GIL, FRANCISCO, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, op. cit., p. 285 y 286.

516. Hacemos propia la terminología acuñada por el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, p. 77 y 78, que distingue entre agrupaciones y asociaciones de municipios. También GALÁN GALÁN ha insistido en la importancia de esta distinción, aunque utilizando otros términos: agrupaciones forzosas y agrupaciones voluntarias de municipios. Cfr. GALÁN GALÁN, Alfredo, "La organización intermunicipal en los estatutos

5) La creación del Área Metropolitana, en la medida en que constituya un límite a la autonomía municipal, se fundamenta en gran parte en la potestad de organización de la Comunidad Autónoma, y, en el caso de que se decida configurarla como una entidad territorial, en las competencias sobre organización territorial de esta. La creación del Consorcio metropolitano responde a la potestad de organización y al derecho de asociación de las entidades que lo constituyen, y en el caso de las entidades locales se fundamenta en última instancia en su autonomía constitucionalmente reconocida.

6) El Área Metropolitana, por tanto, es una entidad de configuración legal, habida cuenta de que la coordinación forzosa, que antes apuntábamos, ha de establecerse necesariamente por ley. El Consorcio metropolitano integral es el producto de un pacto asociativo, normalmente un Convenio interadministrativo, dado que la voluntariedad constituye una premisa necesaria de esta institución, y, por ello, su creación es querida y buscada por las entidades locales que se consorcian.

7) En cualquier caso, ambas figuras pertenecen al ámbito de configuración legislativa propio de la Comunidad Autónoma, por ubicarse dentro de las llamadas entidades locales no necesarias o de existencia meramente potestativa, en las que, como es sabido, el espacio conformador del legislador autonómico es mayor. En ambos supuestos, existen ciertos condicionamientos mínimos desde la legislación básica estatal, nunca excesivamente cerrados, pero sí más precisos en el caso del Área Metropolitana que en el del Consorcio metropolitano, contando este último con un margen mayor. Asimismo, la flexibilidad de régimen jurídico que implica la remisión a la regulación estatutaria del Consorcio, requiere que legislador estatal y legislador autonómico dejen un mayor campo de autonormación a las Administraciones que se consorcian, a diferencia del Área Metropolitana, cuyo régimen jurídico vendrá mucho más definido por la ley, especialmente por la ley autonómica.

3. El marco legal del Consorcio metropolitano integral

3.1. La configuración del Consorcio local como ente local en la legislación andaluza de régimen local

La opción por un Consorcio metropolitano integral no es algo que requiera cambiar el marco legal vigente, una vez sustituida la LDMA por la LAULA, que ha venido a pulir la

de autonomía. Comunidades autónomas y Gobiernos locales”, en ZAFRA VÍCTOR, Manuel (coord.), *Relaciones institucionales entre comunidades autónomas y Gobiernos locales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, p. 84-86. Recientemente, el *Libro Verde: los Gobiernos locales intermedios en España (Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico)*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, Barcelona, 2011, ha recurrido a esta distinción.

regulación legal de los consorcios locales en Andalucía. Por tanto, bastará para su constitución con las mismas normas habilitadoras que todo Consorcio local en esta Comunidad Autónoma, LBRL y LAULA. Esto es, una vez depurado el marco legal por la LAULA, se trataría de constituir un Consorcio con los mismos miembros y en los mismos términos en que se han constituido los consorcios metropolitanos sectoriales que hemos analizado en el Capítulo anterior, pero con pluralidad de funciones sobre el ámbito metropolitano, aquellas que las Administraciones consorciadas específicamente decidan atribuirles en sus estatutos.

De esta forma, serían los estatutos, como ley del Consorcio, los que vendrían a singularizar a estos consorcios metropolitanos integrales, fundamentalmente por razón de las funciones que se les atribuyeran y de su ámbito de aplicación, así como mediante un régimen de funcionamiento de su organización que diferenciara en lo que hace a la adopción de acuerdos, aspectos estos que desarrollaremos con más detalle en páginas posteriores de este Capítulo.

Indudablemente, la nueva regulación legal de los consorcios locales en Andalucía, contenida en la LAULA (artículos 78-82 y 86-88), que ha sustantivado el Consorcio local como entidad local, ha clarificado y mejorado el régimen jurídico de todo Consorcio local. Los consorcios metropolitanos integrales que aquí propugnamos se constituirían con fundamento en esta regulación, al configurarse como consorcios locales.

La LAULA del año 2010 es una consecuencia directa de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía del año 2007, que exigía un desarrollo en materia de régimen local.⁵¹⁷ Puede decirse que Andalucía ha aprovechado la nueva Ley para introducir algunas reformas sustanciales en la regulación de los consorcios, introduciendo una serie de modificaciones que, en nuestra opinión, han depurado y clarificado su régimen jurídico.

517. Lo que se deriva de los artículos 59 y 60 del Estatuto (competencias de la Comunidad Autónoma andaluza sobre organización territorial y régimen local), así como, en lo que aquí nos interesa, artículos 94 (en relación a las entidades locales resultantes de la agrupación o asociación de municipios) y 98 (sobre la Ley de régimen local). Sobre esta regulación, puede verse RIVERO YSERN, José Luis, "El régimen local en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía. Reglas sustantivas y distribución de competencias", en MUÑOZ MACHADO, Santiago y REBOLLO PUIG, Manuel (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, p. 839-866. También al respecto, BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.), CÁMARA VILLAR, Gregorio, MONTILLA MARTOS, José Antonio, RODRÍGUEZ, Ángel y RUIZ ROBLEDO, Agustín, *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, Madrid, 2007, p. 91-100; DE LA TORRE MARTÍNEZ, Lourdes, "Una aproximación al régimen local en el Estatuto de Andalucía", en RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José (coord.), LOZANO MIRALLES, Jorge (coord.) y ANGUIA SUSI, Alberto (coord.), *El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Un enfoque comparado y multidisciplinar (Actas del seminario celebrado en la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Jaén, del 16 al 19 de enero de 2007)*, Universidad de Jaén, Jaén, 2007, p. 283-293.

En este sentido, es cierto que la legislación andaluza presentaba algunas deficiencias notables en la regulación del Consorcio local, que nos han llevado ya, en repetidas ocasiones, a hablar de insuficiencia normativa.

En primer lugar, resultaba notoria la falta de regulación detallada del procedimiento de constitución del Consorcio, aspecto este que ha llegado al punto de tener que ser integrado por el Consejo Consultivo de Andalucía, en su Dictamen de 15 de febrero de 2001, mediante la remisión a la aplicación subsidiaria de las normas propias de las mancomunidades de municipios.

La LAULA ha solventado esta cuestión, estableciendo en su artículo 80 un procedimiento específico para la constitución de los consorcios locales y la aprobación de sus estatutos. En lo que hace a la modificación de estos, a la adhesión y separación de los miembros del Consorcio, y la disolución y liquidación del mismo, se contenta con remitir a las normas propias de las mancomunidades, sin perjuicio de las particularidades derivadas de la naturaleza de los distintos entes consorciados (artículo 82).

En segundo lugar, ha sido un problema la falta de una regulación expresa de las potestades del Consorcio, asunto este que ha debido ser solucionado mediante la doctrina de los poderes implícitos,⁵¹⁸ infiriendo las mismas de los estatutos, o, simplemente, partiendo de la consideración del Consorcio como Administración Pública, con todo lo que ello implica.

Esta solución no ha planteado especiales problemas en los casos de aquellas potestades que, utilizando las palabras del profesor Rebollo Puig, constituyen prerrogativas típicas de las Administraciones Públicas, consustanciales al sometimiento al Derecho Administrativo propio del Consorcio, sin las cuales ya no se acertaría a comprender en qué consiste su régimen jurídico administrativo.⁵¹⁹ Pero sabido es que, junto a estas, las Administraciones Públicas también ejercen potestades que, por su mayor incidencia en la esfera jurídica del ciudadano, requieren de una mayor sujeción al principio de legalidad. A estos efectos, es indudable que la existencia de un listado con las potestades del Consorcio local en la legislación andaluza de régimen local hubiera ayudado mucho, redundando en una mejor garantía de la seguridad jurídica del ciudadano sujeto a las mismas.

518. *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, 14.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2008, p. 458 y 459.

519. *Cfr.* REBOLLO PUIG, Manuel, "Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación", en FONT I LLOVET, Tomás (dir.), *Anuario del Gobierno Local 1997*, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, Instituto de Derecho Público, Madrid, 1997, p. 253.

Sin embargo, la LAULA soluciona esta cuestión solo en parte,⁵²⁰ al determinar en su artículo 78.4 que “las potestades de los consorcios serán las estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines, debiéndose contener de forma expresa en sus estatutos”. No se pronuncia, por tanto, sobre potestades como la sancionadora, cuyo ejercicio ni cabe plantearse sin habilitación legal, y que queda aquí a la decisión del legislador sectorial. Tampoco, lo que hubiera sido deseable por una elemental cuestión de seguridad jurídica, sobre otras potestades, como la de ejecución forzosa, o la de revisión de oficio de actos y acuerdos, que afectan a derechos e intereses de los ciudadanos. Finalmente, no soluciona si el Consorcio puede ser beneficiario de las expropiaciones realizadas por las Administraciones consorciadas, cuestión esta que exige pronunciamiento legal, según la LEF (artículo 2), por lo que queda al albur del legislador sectorial.

En tercer lugar, hay que tener presente que existen muchas otras cuestiones del régimen jurídico del Consorcio local que están indeterminadas, y que obligan a ir caso a caso determinando cuál es la normativa aplicable al Consorcio en estudio, tal y como hemos hecho en el análisis de los consorcios metropolitanos sectoriales. Tratándose de un Consorcio local, hemos ido solucionando los problemas que se nos han ido planteando, por la vía de entenderlo sujeto al régimen jurídico local, aplicando en bloque el Derecho local. Y ello a pesar de que, en algunos casos, pueden plantearse importantes problemas de interpretación que hacen dudar de esta solución, debido a que el Consorcio local no estaba configurado expresamente en la LDMA como una entidad local, y la normativa aplicable limita expresamente en muchos supuestos su ámbito de aplicación a los llamados entes locales. Piénsese, por ejemplo, en los problemas que nos hemos ido encontrando en materia de bienes, así como en lo que hace a la aplicación de la legislación de Haciendas locales al Consorcio.

La LAULA también ha dado solución a esta cuestión, dejándose de medias tintas y configurando al Consorcio local expresamente como una entidad local, siempre y cuando esté participado mayoritariamente por entidades locales y persiga fines en materia de interés local (artículo 78.3).

Se llega así a una solución similar a la que ya habían adoptado la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia (artículos 2 y 149.2), o, más recientemente, la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears (artículos 2, 43 y 45), que no habían tenido ningún reparo en configurar al Consorcio local como entidad local.

520. Decía RIVERO YSERN, que entre las cuestiones que debían abordarse en la nueva legislación andaluza de régimen local, estaba la de “determinar, de forma explícita y sin remisiones, qué potestades administrativas van a tener estos entes”. Cfr. RIVERO YSERN, José Luis, “El régimen local en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía. Reglas sustantivas y distribución de competencias”, *op. cit.*, p. 857.

Ya se ha insistido suficientemente en este trabajo sobre el carácter abierto del listado de entidades locales no necesarias establecido por el artículo 3.2 de la LBRL, según doctrina del Tribunal Supremo,⁵²¹ así como sobre el alto grado de interiorización autonómica de estos entes, siguiendo al Tribunal Constitucional.⁵²² El espacio local intermedio, entendido en sentido amplio, esto es, incluyendo tanto a las agrupaciones (comarcas, áreas metropolitanas) como a las asociaciones de municipios (mancomunidades, consorcios), y dejando a un lado provincias e islas, por razón de la garantía constitucional de su carácter necesario, es campo abonado a su libre modulación por las comunidades autónomas, con los límites establecidos en la Constitución y en las normas estatales básicas. La competencia autonómica para crear entidades locales no necesarias, o potestativas, en dicho espacio, se ha derivado de los artículos 141.3 y 152.3 CE, y del 3.2 LBRL, así como de las competencias sobre régimen local asumidas en los estatutos de autonomía.

En este sentido, el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, atribuye competencias claras y expresas a nuestra Comunidad Autónoma sobre esta materia, y, además, establece un mandato dirigido al legislador andaluz para que dicte una nueva legislación de régimen local.

Así, en lo que hace a los consorcios locales, su configuración legal se encuentra bajo la incidencia directa de las competencias asumidas por Andalucía en el artículo 60.1 del Estatuto, ubicado en el Título II de este, que es donde se regulan las competencias autonómicas. En este precepto se atribuye a la Comunidad Autónoma “la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18 de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye: a) (...) las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales. b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III. (...) d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos. e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales. f) La regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía”.

En el referido Título III del Estatuto, “Organización territorial de la Comunidad Autónoma”, el artículo 94, bajo la rúbrica “Agrupación de municipios”, dispone que “una Ley regulará las funciones de las áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y

521. STS de 30 de abril de 1999 (F.J. 3.º), [RJ 1999/4692], y STS de 28 de noviembre de 2007 (F.J. 6.º), [RJ 2008/280].

522. STC 214/1989, de 21 de diciembre (F.J. 4.º), [RTC 1989/214].

aquellas otras agrupaciones de municipios que se establezcan, para lo cual se tendrán en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales”.⁵²³

Por último, en el mismo Título del Estatuto, el artículo 98 de este, rubricado “Ley de régimen local”, establece, en su apartado 1, que “una Ley de régimen local, en el marco de la legislación básica del Estado, regulará (...) las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales”. En el apartado 2 del mismo artículo vuelve a reproducirse la llamada al principio de diferenciación, al disponer que “la Ley de régimen local tendrá en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales”.

La habilitación del artículo 3.2 LBRL, y las competencias asumidas en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, se han considerado título suficiente para configurar al Consorcio local en Andalucía como una entidad local, así como para depurar y clarificar su régimen legal, que es ahora más sólido. De esta forma, se potencia la figura, y se permite construir sobre la misma, lo que haremos en las páginas que siguen, en el diseño que propondremos para el Consorcio metropolitano integral.

3.2. La regulación legal específica del Consorcio metropolitano integral

La propuesta que acabamos de realizar, constituir el Consorcio metropolitano integral en base al marco legal vigente en Andalucía (LBRL y LAULA), parte de la base de que con esto sería suficiente para la creación de estos consorcios. No obstante, también es posible ir más allá, y plantearse la modificación de este marco legal, mediante la aprobación de normas legales específicas sobre el Consorcio metropolitano integral.

La oportunidad de esta medida debería valorarse detenidamente y con cierta cautela, habida cuenta de la tensión existente entre las fórmulas de cooperación y su regulación

523. GALÁN GALÁN critica la regulación conjunta de asociaciones y agrupaciones de municipios, entendiéndolo que debe distinguirse entre unas y otras, en función del carácter voluntario o forzado de las mismas, y de las diferentes implicaciones que ello tiene sobre su régimen jurídico. Cfr. GALÁN GALÁN, Alfredo, “La organización intermunicipal en los estatutos de autonomía. Comunidades autónomas y Gobiernos locales”, *op. cit.*, p. 84-86. El artículo 94 del nuevo Estatuto andaluz incurre en este defecto, al no distinguir entre ambos tipos de entidades, que comparten regulación en el mismo precepto bajo la calificación común de “agrupaciones de municipios”. No obstante, esto no quiere decir que el Estatuto andaluz no tenga claro la diferente naturaleza de estos entes, por cuanto en otros preceptos califica a mancomunidades y consorcios de “formas asociativas” [artículos 60.1.a) y 98.1].

legal. Como la experiencia ha demostrado, el éxito de las técnicas de cooperación interadministrativa es mayor cuando su regulación legal es menor y más ligera, en definitiva, más flexible para las entidades que las utilizan.⁵²⁴ Dicho con otras palabras, el problema que aquí subyace, y que habrá que ponderar con cuidado a la hora de tomar decisiones sobre esta materia, es el conflicto existente en toda regulación que incida sobre la autonomía local, entre la autorregulación autónoma local y la heterorregulación legal autonómica.

Con estas premisas, podría comenzarse constituyendo estos consorcios en base al marco legal vigente, y, cuando se viera necesario, en función de las necesidades detectadas, proceder a elaborar una Ley que los regulara, pasando en un tiempo razonable a modificar sus estatutos para adaptarlos a dicha Ley. Ni más ni menos que lo que en su día se hizo con los consorcios metropolitanos de transportes.

En cualquiera caso, descartamos la opción de introducir directamente dichas especialidades en la LAULA mediante una reforma de la misma. La llamada del Estatuto de Autonomía a tener en cuenta el principio de diferenciación en la regulación de estas entidades (artículos 94 y 98.1), aconseja dejar su posible regulación legal específica, como fórmula de solución del fenómeno metropolitano, a una Ley distinta. Téngase en cuenta que la LAULA es una Ley de mayoría reforzada de las del artículo 108 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en cuanto afecta a la organización territorial,⁵²⁵ determinación esta en la que no creemos que entren los consorcios metropolitanos, dado su diseño como ente instrumental, que no incide de forma sustantiva sobre la distribución del poder público en el territorio. De esta manera, se evita introducir rigideces innecesarias, que podrían condicionar en exceso su regulación futura.

En cualquier caso, la cuestión que aquí planteamos exige analizar en qué medida sería necesaria una regulación legal específica de este tipo de Consorcio, cuáles serían sus justificaciones y qué beneficios podría traer consigo, además de qué contenido, y alcance, habrían de tener las normas que se aprobaran. Solo con un análisis de este tipo se estaría en condiciones de poder pasar a valorar, detenidamente, la oportunidad de esta medida. A este análisis vamos a dedicar las páginas siguientes.

524. Así lo ha puesto de manifiesto SÁNCHEZ SÁEZ, en SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José, *Descentralización y subsidiariedad: hacia una nueva configuración del Estado*, op. cit., p. 177, 178 y 212.

525. Este planteamiento, que está en el texto de la LAULA (artículo 1), aparece en REBOLLO PUIG, Manuel, "El Derecho propio de Andalucía y sus fuentes", en MUÑOZ MACHADO, Santiago y REBOLLO PUIG, Manuel (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, p. 163 y 164. Las consecuencias que de esto se derivan han sido analizadas en GALÁN GALÁN, Alfredo, "Naturaleza de la Ley de régimen local de Andalucía y su relación con las leyes autonómicas sectoriales", en FONT I LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2009. La Directiva de Servicios. Contratación local y crisis económica. Nuevos desarrollos estatutarios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, Madrid, 2010, p. 45-107.

3.2.1. El reforzamiento del carácter plurifuncional del Consorcio metropolitano integral a través de su regulación legal específica

En nuestra opinión, la aprobación de una regulación legal con estas características no es, en principio, necesaria para la puesta en marcha de estos nuevos consorcios, aunque sí es cierto que de ella podrían derivarse algunos beneficios nada desdeñables para el ente en cuestión, especialmente por lo que hace al reforzamiento de la figura en diversos aspectos de la misma.

En primer lugar, su aprobación permitiría reforzar la configuración del Consorcio metropolitano integral como ente local metropolitano de carácter plurifuncional.

En este trabajo se viene defendiendo que el Consorcio local puede tener un objeto plural, puesto que la LBRL para nada veta esta posibilidad, antes al contrario, se define en términos lo suficientemente flexibles y abiertos como para permitirla, y la realidad así lo ha venido a demostrar. En los supuestos que hemos estudiado, el Consorcio local se constituye para atender fines del interés común de las Administraciones consorciadas, con un componente competencial en el que predomina lo local, pero con una fuerte presencia también de los intereses autonómicos, razón por la que se decide optar precisamente por esta figura, y no por otro tipo de fórmulas asociativas, como las mancomunidades. La satisfacción de los intereses públicos metropolitanos, bien puede venir dada mediante la atribución de las diversas funciones públicas propias de este ámbito a un Consorcio local. Basta, a estos efectos, con que mediante el Consorcio se persigan fines del interés común de las Administraciones consorciadas, lo que es posible tanto mediante la realización de una función singular como de plurales funciones, todo dependerá de lo que se estime más oportuno.

Con todo, lo que sí es cierto, tal y como se ha argumentado con una gran carga de razón por aquellos autores que han defendido la funcionalidad singular del Consorcio, es que no resulta probable que se den las circunstancias y factores que determinen el ejercicio de competencias de diversas Administraciones sobre más de un ámbito material en el mismo periodo de tiempo.⁵²⁶ Aunque, según pensamos nosotros, no es esta una traba legal que venga circunscrita por la LBRL, sino una cuestión meramente circunstancial. Para nada determina esto, en términos absolutos, la imposibilidad de configurar un Consorcio metropolitano con competencias sobre distintos ámbitos materiales, todo será

526. Especialmente, en NIETO GARRIDO, Eva, "Comentario al artículo 87 LBRL", en REBOLLO PUIG, Manuel (dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local. Tomo II*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, p. 2338; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1997, p. 73-74 y 99-101. Pero también en BARRERO RODRIGUEZ, Concepción, "Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 45, 2002, p. 101-113, que se ha sumado a las tesis de la autora citada.

que las Administraciones implicadas logren ponerse de acuerdo en ello, en atención al interés común de todas ellas, que supone alcanzar una mayor eficacia en la satisfacción de los intereses metropolitanos.

En este sentido, la aprobación de una regulación legal específica que atendiera a la posibilidad de constituir un Consorcio metropolitano integral con estas características, podría ser un importante punto de partida para este acuerdo. La regulación del Consorcio en estos términos, con una serie de posibles competencias a asumir ya definidas por ley, y la previsión de fórmulas específicas de financiación, tendría una innegable carga política. A nuestro juicio, supondría la voluntad inequívoca de la Administración autonómica, como impulsora de esta regulación legal, de realizar una importante descentralización funcional y territorial a favor de estos nuevos entes.⁵²⁷ Estos, ya desde su Ley reguladora, serían vistos como entidades con una clara vocación de pluralidad de funciones en su objeto.

3.2.2. El reforzamiento del Consorcio metropolitano integral como mecanismo específico y diferenciado de solución de lo metropolitano en Andalucía mediante su regulación legal

A su vez, la regulación por Ley de los consorcios metropolitanos integrales, supondría también una vía de refuerzo de esta figura, entendida como mecanismo específico y diferenciado de solución del hecho metropolitano andaluz, a través de una fórmula de cooperación especial, con características singulares, pensada especialmente en estos términos por una Ley, en atención a las peculiaridades propias de esta materia. Esto es, se trataría de una fórmula diseñada por una norma autonómica de rango legal, con la finalidad de solventar el fenómeno metropolitano dentro del marco proporcionado por la LBRL y el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Definido el Consorcio metropolitano integral en estos términos por una Ley, resulta especialmente fortalecida la atención específica a las peculiaridades propias del fenómeno metropolitano. Como ha señalado el profesor Navarro Yáñez, en la actualidad ya se viene atendiendo al hecho metropolitano desde las técnicas de cooperación local, pero sin que ello se haga con la conciencia de estar utilizando “mecanismos específicos de índole metropolitana”.⁵²⁸ La regulación del Consorcio metropolitano integral por Ley podría ser un avance en esta línea.

527. Respecto al trasfondo de decisión política que este tipo de operaciones implica, *vid.* MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis e YSA FIGUERAS, Tamyko, *Las personificaciones instrumentales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*, *op. cit.*, p. 66 y 67.

528. *Cfr.* NAVARRO YÁÑEZ, Clemente Jesús, “Conclusiones sobre áreas metropolitanas y nueva gobernanza. Gobernanza metropolitana: entre un hecho socioeconómico y un déficit institucional”, en FERIA TORIBIO, José María (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2006, p. 191 y 192.

Este enfoque traería consigo, además, la consagración legal de sus posibles singularidades, de aquellos elementos del mismo que lo diferenciaran del común de los consorcios locales, especialmente su carácter plurifuncional, pero también su ámbito de aplicación, y, si se quiere, sus especialidades organizativas. En esta línea, debe destacarse que, como ya hemos indicado, el Estatuto andaluz contiene un mandato específico que obliga a tener en cuenta el principio de diferenciación en la regulación de los consorcios locales.

Así, en el artículo 94 del Estatuto, se establece que la Ley que regule las funciones de los consorcios tendrá en cuenta “las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales”. Pero también, en el artículo 98.2, se dice que “la Ley de régimen local tendrá en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales”.

En virtud de estos preceptos, nos parece claro que una hipotética regulación legal futura del Consorcio metropolitano deberá atender, en todo caso, a la diferenciación que pueda traer consigo el régimen jurídico de estos. Los preceptos estatutarios consagran el principio de diferenciación como principio rector de toda regulación del Consorcio local en Andalucía, y permiten la diferenciación por razón del fenómeno metropolitano.

El principio de diferenciación, como hemos defendido en otro trabajo, tiene una gran importancia en la solución jurídica del hecho metropolitano,⁵²⁹ así como en la propia naturaleza del Consorcio. De esta forma, la utilización diferenciada del Consorcio local para atender al hecho metropolitano resulta una consecuencia lógica y coherente con este planteamiento.

Además, la singularidad del Consorcio metropolitano integral vendría amparada también por el carácter abierto que tienen los mecanismos de cooperación interadministrativa en nuestro Derecho, que permite configurar fórmulas de cooperación *ad hoc*. Según ha defendido la profesora Carballeira Ribera, “la materialización de la técnica cooperadora en las figuras contractuales de los convenios y en los consorcios administrativos”, a la que se refiere el artículo 57 LBRL, “no es sino, una declaración a título ejemplificativo, susceptible de ser complementada por otras muchas figuras jurídicas”. Así, nos dice, “la propia LBRL señala algunas como son las mancomunidades de municipios. Por su parte, el art. 69 TRRL, remite la actuación cooperadora en materias compartidas o concurrentes al ejercicio conjunto por el Estado o las comunidades autónomas

529. Vid. TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, op. cit., p. 239-242.

y la Administración local mediante la constitución de ‘entes instrumentales ya sea de carácter público, ya privado’”.⁵³⁰

Por tanto, conforme a esta interpretación, cabe crear figuras de cooperación distintas a las del artículo 57 LBRL, “bajo las formas y en los términos previstos en las leyes”. Así, el legislador andaluz, perfectamente, podrá idear cualquier otro tipo de fórmula de cooperación. De hecho, la formulación que de las entidades e instrumentos de cooperación territorial hace el artículo 62 de la LAULA es abierta. También podría el legislador andaluz, por qué no, dar pie a la constitución de un ente de cooperación, que, ajustándose a los mínimos que para el Consorcio local exige el legislador básico estatal, vaya más allá en sus posibilidades, ya de por sí amplias, complementándolas. Este ente de cooperación sería el Consorcio metropolitano integral.

Si el carácter abierto del listado de entes locales no necesarios del artículo 3.2 de la LBRL, es tal que permite crear nuevo entes locales de cooperación, pongamos por caso, un ente de cooperación metropolitana, con mayor razón permitirá configurar como tal ente a un Consorcio, el Consorcio metropolitano integral, aprovechando las características propias de los consorcios. Es por ello que, según pensamos, las normas básicas establecidas en los artículos 57 y 87 de la LBRL no suponen un obstáculo a una opción de este tipo. La regulación que del Consorcio se hace en la misma ha de verse como una regulación de mínimos, susceptible de ser completada, mediante el añadido de especialidades propias, bien por vía estatutaria, bien mediante Ley. Todo será que se respeten, en todo caso, esas normas mínimas básicas.

Al mismo tiempo, tampoco la existencia de una figura pensada específicamente por la LBRL para atender al hecho metropolitano, el Área Metropolitana del artículo 43, puede considerarse un impedimento a la configuración de una fórmula distinta por la Comunidad Autónoma, por mucho que este precepto tenga carácter de norma básica. La creación de áreas metropolitanas por las comunidades autónomas es una opción de estas, que pueden tomar libremente, o, por contra, optar por otra cosa. No existe un determinismo invencible

530. Cfr. CARBALLEIRA RIBERA, María Teresa, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 257, 1993, p. 57 y 61. También en esta misma línea, puede verse CEBRIÁN ABELLÁN, Manuel, *Las relaciones de los entes locales con otras entidades públicas*, Editorial Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 2006, p. 275, apuntando que “las modalidades cooperativas así establecidas no son tipos estancos, cerrados a cualquier interferencia, sino formas que admiten la combinación entre las mismas”; CLIMENT BARBERÁ, Juan, “La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho municipal I*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2003, p. 403, sosteniendo que “la cooperación en los servicios municipales viene configurada en nuestro ordenamiento jurídico vigente de tal manera que cabe sea desarrollada en un amplio abanico de formas, algunas de las cuales se recogen específicamente en su regulación, pero sin que ello limite la variedad y el carácter abierto de las mismas”.

en esta norma. De hecho, la LAULA ha optado por renunciar a regular las áreas metropolitanas, lo que no impide volver sobre ellas en el futuro, e incluso crearlas directamente por Ley, si así se considerara oportuno, en base a la habilitación estatutaria (artículos 59, 60 y 94 del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007).

Por tanto, la creación de una entidad local nueva, un Consorcio metropolitano integral, con funciones similares a las del Área Metropolitana del 43 LBRL, no está vedada por la Ley básica. Máxime, si se considera que el Área Metropolitana del 43 LBRL fue pensada, posiblemente, como una Administración de corte territorial, y el Consorcio metropolitano que aquí proponemos tiene en todo caso naturaleza de Administración instrumental.⁵³¹

Por otra parte, la ubicación del artículo 87 LBRL, regulador del Consorcio local, en el Capítulo II del Título VI de esta Ley, que lleva por rúbrica "Actividades y servicios", no debe hacer que sigamos manteniendo una concepción estrictamente servicial del Consorcio, ligando la idea que se tiene de este a la mera prestación de servicios públicos. Ya sabemos que esta concepción no se ajusta en estos momentos a la realidad, dada la amplitud en su objeto que evidencia hoy día la utilización de esta figura.

En nuestra opinión, la clave para entender al Consorcio local se encuentra hoy en el artículo 57 LBRL, que al fin y al cabo se ubica en sede de "Relaciones interadministrativas". La LDMA, que regulaba la figura junto a las mancomunidades de municipios, en su Título III: "De las mancomunidades y de otras asociaciones locales", confirmaba esta concepción.⁵³² La LAULA incluye expresamente a mancomunidades y consorcios como parte de una tipología propia, de "entidades de cooperación territorial" (artículo 62.2), incluyendo su regulación legal dentro de su Título V, que lleva por rúbrica "La cooperación territorial". Por tanto, el Consorcio local es ante todo una fórmula de cooperación.

Los consorcios metropolitanos integrales, entendidos como técnica de cooperación, podrían convertirse en un instrumento eficaz para la convergencia de las competencias administrativas en el espacio metropolitano.⁵³³ Y ello, en la medida en que importa no

531. No obstante, para NIETO GARRIDO, el supuesto sociológico que impulsa la constitución de un Área Metropolitana por la Comunidad Autónoma es determinante. "Ante esta realidad queda descartada la constitución del Consorcio administrativo, sobre todo, si lo que se pretende es planificar y gestionar todos los servicios que precisan las conurbaciones de las grandes ciudades". Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 100.

532. En una línea de pensamiento similar, *vid.* MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, "La Ley reguladora de la demarcación municipal de Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 17, 1994, p. 245; REBOLLO PUIG, Manuel y CARBONELL PORRAS, Eloísa, "La Administración local en la legislación andaluza", *op. cit.*, p. 2814.

533. La necesidad de la convergencia de las competencias administrativas en el espacio se defiende en las páginas de PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, *La ordenación del territorio en el Esta-*

tanto defender la exclusividad de las competencias de unos entes, como lograr el más eficaz desarrollo de unas funciones en el territorio en que estos han de coexistir.⁵³⁴ Por tanto, se trata de insistir, como fundamento de este tipo de soluciones, en el principio constitucional de eficacia, y en la repercusión que su mejor realización tiene sobre el ciudadano metropolitano, al que debe situarse en el centro de todo el sistema, en cuanto ello redunde directamente en una mejora de su calidad de vida.

3.2.3. El contenido de la regulación legal del Consorcio metropolitano integral

El alcance del contenido de una regulación legal específica del Consorcio metropolitano integral, debiera ser, de partida, bastante limitado, por las razones que dábamos al principio. Esto es, habría de tratarse de una regulación de mínimos que, conforme a la naturaleza jurídica del Consorcio, que está pensado para poder ser particularizado en sus estatutos en razón de sus especialidades, tuviera un contenido poco detallado y abierto, pronunciándose solo sobre aquellas cuestiones que se estimara indispensable llevar a la Ley.

De esta forma, nos encontraríamos, en primer lugar, con la regulación general del Consorcio local establecida en la LAULA, esta sí, detallada en algunos aspectos, aquellos que con el tiempo se han mostrado problemáticos, respecto de los cuales la experiencia ha demostrado una cierta insuficiencia normativa y la necesidad de una regulación más detenida. De especial interés nos parecen, como ya se ha dicho, su configuración como entidad local (artículo 78.3), y la regulación de su procedimiento de constitución (artículo 80).

En segundo lugar, habría que estar a la regulación legal específica del Consorcio metropolitano integral, que tendría por fin construir un tipo especial de Consorcio local, diferenciado en el marco de la LAULA. Aquí, como ya se ha expuesto, son dos las opciones posibles, o bien introducir esta regulación en la propia LAULA, o bien aprobar una Ley nueva dedicada exclusivamente a esta cuestión. En nuestra opinión, por las razones ya dadas, la segunda opción nos parece más oportuna, sin estar exenta de cierto fundamento jurídico.

En tercer lugar, habría que tener en cuenta a los estatutos reguladores de cada Consorcio que se decidiera crear, en los que podrían introducirse nuevas especialidades que

do de las Autonomías, Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 1998, p. 14, 268, 280, 284, 352, entre otras, constituyendo una de las ideas motores de este trabajo. También al respecto, por el mismo autor, *vid.* PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, "La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras", *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, p. 97-138.

534. *Vid.* PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, *op. cit.*, p. 30.

vendrían a singularizar el régimen jurídico de este en cada caso, por ejemplo, en relación a cada Área Metropolitana.

La regulación legal del Consorcio metropolitano integral tendría que entrar en pocas cuestiones, solo en aquellas que fueran necesarias para configurar a este como un tipo especial de Consorcio local, y respecto de las cuales se derivaran efectos favorables para el fortalecimiento de esta figura por razón de su regulación en Ley. De lo contrario, se estarían cercenando excesivamente las posibilidades de la regulación estatutaria, acabando con la que es una de las principales ventajas de la institución consorcial, habida cuenta de la flexibilidad final que le otorga. La regulación del Consorcio metropolitano de transportes en la LOTUMVA, podría constituir un buen parámetro para determinar cuáles habrían de ser estas cuestiones.

Así, la regulación legal del Consorcio metropolitano podría comenzar con la definición del nuevo ente como fórmula de solución jurídica del fenómeno metropolitano en Andalucía, distinguiendo, si se quiere, entre consorcios metropolitanos sectoriales y consorcios metropolitanos integrales, aunque apostando claramente por estos últimos, potenciándolos por lo que tienen de modelo de gestión que aporta una perspectiva global e integradora del territorio. El Consorcio metropolitano habría de configurarse en todo caso como una entidad local, Administración Pública local instrumental de base asociativa regida por el Derecho Administrativo.

La regulación legal específica del Consorcio metropolitano debería introducir ciertas particularidades con respecto a la regulación general del Consorcio local establecida en la propia LAULA. En esta línea, tendría que establecer su objeto y ámbito de aplicación, con especial atención al ámbito territorial, que tomaría como referencia el definido por el POTAU correspondiente.⁵³⁵ Igualmente, debería entrar también en la relación abierta de las competencias que podrían ser asumidas por cada Consorcio, así como, en su caso, de las potestades a ejercer por este, si estas se singularizaran de alguna manera respecto de las que pueden asumir el resto de los consorcios locales.

Un aspecto importante de esta regulación legal sería el régimen económico-financiero del Consorcio metropolitano, en relación al cual podrían preverse fórmulas específicas de financiación que estimularan e incentivaran la creación de la Administración consorcial.

535. El ámbito territorial, y por derivación el subjetivo, del Consorcio, no debería cerrarse por ley, a fin de evitar rigideces innecesarias. La ley debería limitarse a hacer una remisión al ámbito territorial definido por el correspondiente POTAU, y a exigir como requisito para la integración en el Consorcio el de pertenecer a este ámbito territorial.

Ahora bien, este régimen de financiación debería respetar en todo caso la autonomía de los municipios que optaran por consorciarse. Esto es, la decisión de integrarse en el Consorcio ha de ser una decisión libre, que responda principalmente a una opción política del municipio, incentivada, si se quiere, por la Administración autonómica, pero siempre en el contexto de esa autonomía. Por el contrario, cuando una decisión de estas características se toma, no en el ejercicio de una política propia, sino en respuesta a una necesidad imperiosa derivada de la insuficiencia financiera crónica del municipio, puede decirse, siguiendo al profesor Zafra Víctor, que pierde la autonomía local, y pierde la democracia.⁵³⁶

Por otro lado, el régimen de financiación apuntado debe preservar, en todo caso, la participación mayoritaria de las Administraciones locales en las aportaciones destinadas a gastos corrientes del Consorcio, conforme a la naturaleza jurídica local del ente consorcial que aquí se defiende.

También sería recomendable dictar algunas normas sobre la organización del ente, especialmente en orden a garantizar la participación de los agentes sociales y económicos en los órganos consultivos del Consorcio metropolitano, cuestión esta que ya se sabe que no puede nunca desatenderse en la solución que se dé al fenómeno metropolitano.⁵³⁷

Por último, debería regularse el régimen de adopción de acuerdos, al efecto de asegurar el control de los órganos de dirección del Consorcio metropolitano por las Administraciones locales, mediante la asignación a estas de un porcentaje mayor de votos ponderados que los que correspondan a la Administración autonómica. De esta manera, se garantizaría que no se desvirtúe el carácter de entidad local del Consorcio.

4. El ámbito territorial y subjetivo del Consorcio metropolitano integral

El ámbito territorial de actuación de cada uno de los consorcios metropolitanos integrales que se constituyan, habrá de vincularse a la previa determinación de las áreas metropolitanas andaluzas establecida por el POTA. Este, en su apartado 13, identifica hasta

536. En esta línea pueden verse, entre otros, ZAFRA VÍCTOR, Manuel, "Gobernanza local", en AA. VV., *Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades*, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, Sevilla, 2004; ZAFRA VÍCTOR, Manuel, "Autonomía local: un pilar en la organización del Estado de las Autonomías", en ZAFRA VÍCTOR, Manuel (coord.), *Relaciones institucionales entre comunidades autónomas y Gobiernos locales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

537. Como se ha defendido en TOSCANO GIL, FRANCISCO, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, op. cit., p. 74-78.

un total de nueve centros regionales, que se corresponden con todas las capitales de provincia más la ciudad de Algeciras junto con el ámbito metropolitano propio de cada una de estas. Se distinguen situaciones diversas entre estos espacios, en función de su dimensión y estructura, y del grado de maduración del hecho metropolitano en cada uno de ellos. Esto es, no todos estos espacios pueden considerarse áreas metropolitanas en sentido estricto.

Así, resulta meridianamente claro para el POTA que pueden considerarse como tales a las áreas de Sevilla, Málaga, Granada, Bahía de Cádiz-Jerez y Bahía de Algeciras, aunque no todas ellas respondan a la misma estructura. Sin embargo, las áreas urbanas de Huelva, Almería, Jaén y Córdoba, son consideradas por el POTA como áreas que presentan evidentes síntomas de iniciar o consolidar procesos de desarrollo urbano tendentes a formalizar estructuras metropolitanas. Por tanto, en este último caso, no puede decirse todavía que estemos ante auténticas áreas metropolitanas, pese a lo cual, como hemos podido constatar a lo largo de este trabajo, también se ha decidido extender a estos espacios algunas de las soluciones propias de las mismas.

De esta forma, solo podrán constituirse consorcios metropolitanos para alguna de las nueve áreas andaluzas predeterminadas por el POTA, puesto que son estas las que, según el diagnóstico del Plan, están necesitadas de una solución de sus problemas que atienda al hecho metropolitano que, en mayor o menor medida, se encuentra presente en las mismas. En algunos casos, por razón de tratarse de áreas metropolitanas que sufren intensamente los problemas propios del fenómeno metropolitano, en otros por tratarse de áreas urbanas que se encuentran sometidas a un incipiente proceso de metropolitanización.

A su vez, la delimitación del ámbito territorial de cada Consorcio metropolitano irá en función de la definición del Área que efectúe el POTAU correspondiente. Por tanto, la delimitación del Área Metropolitana funcional que, a efectos de ordenación del territorio, se realice en cada POTAU, determinará el campo máximo de actuación de cada Consorcio, aquel que encierra, en principio, sus límites administrativos.

El carácter normativo del POTAU, que, como norma jurídica, vincula a las Administraciones Públicas, justifica tomarlo como referencia para delimitar el ámbito territorial del Consorcio metropolitano. Además, como es sabido, la ordenación del territorio tiene carácter transversal sobre el resto de los sectores de la acción pública. El artículo 10 de la LOTA dispone que los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional constituyen “el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y entidades públicas así como para las actividades de los particulares”.

Siguiendo con este planteamiento, debe decirse que el ámbito territorial del Consorcio va a determinar su ámbito subjetivo. Esto es así porque, más allá de la integración necesaria en todo caso de la Administración autonómica, la incorporación al Consorcio de las distintas Administraciones locales dependerá de su inclusión en el ámbito territorial del Área Metropolitana. Solo podrán formar parte del Consorcio aquellas Administraciones locales cuyas competencias se ejerzan sobre el territorio del Área. La presencia de Administraciones locales no incluidas en este círculo espacial, pertenecientes a segundas o terceras coronas metropolitanas no consideradas por el POTAU, habrá de solventarse mediante protocolos de colaboración y convenios interadministrativos, así como con la participación de estas en los órganos consultivos del Consorcio. Algo así ya se viene haciendo en el caso del Consorcio metropolitano de transportes.⁵³⁸

En principio, el espacio definido por el POTAU deberá ser único para cada Área Metropolitana. De tal modo que el ámbito territorial de referencia para cada Consorcio metropolitano integral sea el mismo a todos los efectos. Como ya se ha dicho en otra parte de este trabajo, no tiene mucho sentido configurar límites territoriales distintos en espacios determinados por la existencia de una misma Área Metropolitana, puesto que el hecho metropolitano que los afecta es sustancialmente el mismo.

Como también decíamos entonces, esta afirmación ha de ser matizada y flexibilizada, en la medida en que algunos de los sectores materiales metropolitanos puedan demandar ámbitos territoriales distintos. En definitiva, se trata de aceptar que la escala de los servicios no tiene que ser siempre la misma, pudiendo variar en función del sector material de que se trate y de la estrategia territorial que se adopte. Incluso cabe encontrarse con servicios que en determinadas áreas metropolitanas se adaptan bien a esa escala, mientras que en otras áreas la sobrepasan o quedan por debajo de ella. Esta realidad exige un enfoque abierto, flexible y esencialmente asimétrico.⁵³⁹

538. Así, los protocolos de colaboración firmados el 17 de enero de 2008, entre el Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Sevilla, y los municipios de Aznalcázar, Aznalcóllar, Carrión de los Céspedes, Castilleja del Campo, Húévar del Aljarafe, Pilas y Villamanrique de la Condesa (Fuente: *Revista Billete Único*, Año VI, abril 2008, núm. 18, editada por el Consorcio Metropolitano de Transportes de Sevilla).

539. Vid. PASCUAL ESTEVE, Josep Maria, "Nuevos enfoques al gobierno de las metrópolis: el gobierno red o gobernanza metropolitana", en FERIA TORIBIO, José María (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2006, p. 174 y 175. Por otro lado, las transformaciones vividas por las áreas metropolitanas en los últimos tiempos, con la periurbanización como elemento de fondo, conducen a que la escala de los servicios pueda ser muy distinta a la que estábamos acostumbrados, por cuanto se "hace posible que la prestación de determinados servicios ya no requiera para ser rentable de la existencia de formas compactas de ciudad con una considerable cantidad de población, tal y como sucedía en el pasado, sino que los servicios pueden estar dirigidos desde o hacia zonas con baja densidad poblacional sin que ello suponga la elevación de los costes". Cfr. ENTRENA DURÁN, Francisco, "Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estu-

El propio POTA propugna un entendimiento flexible de la delimitación de los espacios metropolitanos en función del tipo de acción pública que se ejerza sobre ellos. En la parte explicativa de su Título IV, "Zonificación", se dice que "la delimitación de los diferentes ámbitos de la Zonificación debe entenderse, pues, de una manera flexible. Aun cuando la representación gráfica delimita, necesariamente, recintos cerrados, estos deben interpretarse, en cada caso, aplicando criterios adaptados a las diferentes realidades y propósitos de los planes, programas e iniciativas con incidencia territorial que se lleven a cabo". En el apartado 155.1, cuando entra en la delimitación de las unidades territoriales de los centros regionales (las áreas metropolitanas, en definitiva), vuelve sobre esta idea, lo que también hace en el apartado 158.1, al relacionar unidades territoriales y planificación.

Podría pensarse, entonces, en ámbitos territoriales distintos, en el caso de que los distintos planes sectoriales introdujeran variaciones sobre el ámbito definido por el POTAU. De esta forma, los estatutos del Consorcio metropolitano integral habrían de tomar en consideración estos distintos ámbitos de actuación, definidos por su relación con cada sector material de actividad.

Un planteamiento de este tipo, si se tiene en cuenta la interconexión entre ámbito territorial y ámbito subjetivo del Consorcio, traería consigo, entre otras cosas, una consideración variable de las Administraciones municipales implicadas en relación a cada sector material de actuación. Desde el punto de vista organizativo, ello arrojaría ciertas dificultades a la construcción de la figura que estamos proponiendo. En nuestra opinión, esto se solucionaría con su adecuado correlato en el régimen de funcionamiento de los órganos del Consorcio, que habría de atender de alguna manera a esta diversidad de intereses, concurrentes en términos variables, por razón de los distintos asuntos a tratar. La solución a arbitrar sería, ciertamente, más compleja, por lo que hace a su puesta en marcha y concepción, pero no por ello imposible, y, en cualquier caso, cargada de razones de eficacia, en cuanto suponga un mayor ajuste del Consorcio al espacio real de actuación en relación a cada sector. Más adelante, nos detendremos en ello.

Pero no son estos los únicos desajustes que se pueden dar en lo relativo al ámbito territorial del Consorcio. Piénsese que, aunque, en principio, este ejerce sus competencias sobre todo el ámbito territorial delimitado, puede ocurrir que, en relación a algunas de sus funciones, su ejercicio solo quepa sobre el ámbito territorial de los municipios consorciados. Y este no tiene que coincidir necesariamente con el Área Metropolitana delimitada como campo de actuación inicial del Consorcio, ya que ninguna Administración se encuentra obligada a integrarse en él, de tal forma que nos podemos encontrar

dio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias", *Papers: revista de sociologia*, núm. 78, 2005, p. 75.

con Administraciones locales que no se hayan incorporado al mismo. En estos casos, solo respecto de este tipo de competencias, cabría denunciar un cierto desajuste entre el ámbito territorial delimitado y sus actuaciones, que tendrán lugar sobre un espacio menor al del Área Metropolitana. Ello, ciertamente, irá en perjuicio del ciudadano metropolitano, puesto que habrá ciudadanos del Área Metropolitana que no se beneficien de todas las ventajas del Consorcio, por razón de la mentalidad insular de las Administraciones locales que gobiernan los territorios en los que habitan.⁵⁴⁰

En cualquier caso, se trata de un mal menor, que tiene difícil solución, puesto que pensamos que la voluntariedad de la incorporación al Consorcio es un valor que debe prevalecer y salvaguardarse. Como ya decíamos en el Capítulo anterior, no vemos las ventajas de su constitución forzosa por ley, de articular aquí una suerte de Consorcio legal, antes al contrario. La voluntariedad y flexibilidad de la figura deben preservarse, a pesar de que puedan generarse inconvenientes de este tipo, ya que son estas características las que explican gran parte de su éxito. Por tanto, podrá estimularse y fomentarse la incorporación al Consorcio, pero nunca obligarse a ello.

5. Las funciones y competencias del Consorcio metropolitano integral

5.1. Los modelos competenciales posibles

Abordamos en este epígrafe el modelo competencial que se propone para el Consorcio metropolitano integral. El mismo parte de la consideración de este como un Consorcio de objeto plural o plurifuncional, lo que no quiere decir que necesariamente tenga que llegarse a ello desde un primer momento. Tampoco el nivel competencial alcanzado tendrá que ser forzosamente el mismo en todos los consorcios que se constituyan, siendo este un aspecto que admite bastante variabilidad y que, además, en la mayor parte de los casos, la exige, por razones puramente políticas, además de por la distinta estructura de cada una de las áreas andaluzas. En esto, son varias las opciones posibles, regidas todas ellas por una asunción gradual, diferenciada y flexible de las competencias.

La primera opción que proponemos consiste en continuar por la vía de constituir consorcios metropolitanos sectoriales, como los ya existentes, transportes y vivienda. A

540. Tomamos esta expresión de SÁNCHEZ BLANCO, a quien se la oímos por primera vez en su ponencia: "Comarcas, áreas metropolitanas y diputaciones", pronunciada el 4 de abril de 2006, en el seno de las "IX Jornadas de Derecho Administrativo: El Derecho Local y su futuro", organizadas por la Escuela Universitaria de Estudios Jurídicos y Económicos del Campo de Gibraltar "Francisco Tomás y Valiente", en la ciudad de Algeciras. Sobre esta misma idea vuelve en SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006, p. 201 y ss.

estos podrían añadirse algunos otros, en materias tales como ordenación del territorio, urbanismo, agua, residuos sólidos urbanos, zonas verdes y espacios libres de carácter metropolitano. Como se verá más adelante, cuando profundicemos en las competencias que pueden asumir los consorcios metropolitanos, existen ciertas previsiones específicas en los distintos POTAU que apuntan en esta dirección. Con el tiempo, una vez constituidos estos consorcios, asumida la parte que se quiera y que corresponda de las competencias de las Administraciones locales y de la Administración autonómica en estas materias, podrían fusionarse voluntariamente los consorcios existentes en cada Área Metropolitana en un solo Consorcio para cada una de ellas, el Consorcio metropolitano integral.

La segunda opción que proponemos parte de prescindir de la constitución de Consorcio metropolitano sectorial alguno. Se trataría de proceder directamente a crear un Consorcio metropolitano integral en cada Área, que asumiera directamente las competencias de los consorcios de transportes, y del Consorcio de la vivienda en el caso del Área de Sevilla. Progresivamente, se irían sumando nuevas competencias, en los sectores materiales que hemos indicado en el párrafo anterior.

Ambas fórmulas propuestas se diferencian únicamente en el camino de llegada, el resultado final es el mismo, la constitución de un Consorcio metropolitano integral de carácter plurifuncional, con una visión global del espacio metropolitano, que permita la gestión integral de este. No obstante, el acabado exacto de cada uno de estos consorcios en las distintas áreas andaluzas no tiene necesariamente que ser el mismo.

Téngase en cuenta que la configuración competencial final de cada nuevo Consorcio metropolitano que se constituya, dependerá, en gran medida, de en qué se concrete el juego de voluntades de las distintas Administraciones Públicas con competencias sobre cada Área. Al mismo tiempo, hay que considerar que no en todos los casos el hecho metropolitano es igual, las características propias de este no se presentan en todas las áreas definidas por el POTA con la misma intensidad. Frente a áreas con una clara estructura metropolitana, como las de Sevilla, Málaga, Granada, Bahía de Cádiz-Jerez y Bahía de Algeciras, nos encontramos con otras que solo están en proceso de conformar una estructura de este tipo, como ocurre en los casos de las áreas de Huelva, Almería, Jaén y Córdoba. El factor de diferenciación que ello supone habrá de valorarse en la configuración final del correspondiente Consorcio, y, a nuestro juicio, deberá vincularse a lo que digan los futuros POTAU de cada una de estas áreas.

En todo caso, el estado ideal del modelo que proponemos será aquel en que el Consorcio metropolitano integral asuma todas aquellas competencias que respondan a un interés metropolitano, por cuanto dicho estado supone el ajuste más exacto posible del modelo de gestión administrativa a la verdadera escala territorial de los problemas, dicho

de otra manera, una toma de conciencia en toda regla acerca de los verdaderos límites de la ciudad real. En cualquier caso, ello exigirá un proceso a desarrollar de manera gradual y flexible, de forma tal que sea posible contar con la voluntad de un mayor número de Administraciones implicadas en la atribución de competencias al Consorcio.⁵⁴¹

Además de las dos opciones propuestas, existen también otras posibles alternativas, aunque no nos parecen las más oportunas, puesto que creemos más acertadas las arriba indicadas. A pesar de ello, vamos a exponerlas a continuación, acompañadas de las razones por las que no nos parecen del todo idóneas.

En primer lugar, podría pensarse en la constitución de un Consorcio metropolitano integral con funciones de coordinación de los distintos consorcios metropolitanos sectoriales de una misma Área Metropolitana, así como de otras entidades públicas que operaran en este espacio, todo ello a fin de lograr la perseguida gestión integral del territorio metropolitano. En definitiva, se trataría de un Consorcio coordinador de consorcios.

Una fórmula con estas características, exigiría la integración de los distintos consorcios metropolitanos sectoriales en el Consorcio metropolitano integral, como miembros de pleno derecho del mismo,⁵⁴² puesto que sería la única manera de someter a estos voluntariamente a la coordinación de otro ente. A no ser que se optara por una coordinación forzosa, impuesta por ley, solución esta de la que no somos partidarios, porque creemos que genera resistencias innecesarias de los entes coordinados, y, en definitiva, una menor eficacia del sistema, que siempre funcionará mejor bajo fórmulas de cooperación bien construidas, debiendo verse la coordinación forzosa como un último recurso.

Sea como sea, esta fórmula presentaría la ventaja de salvar las posibles objeciones, y dificultades, a la constitución de un Consorcio metropolitano plurifuncional. Al mismo

541. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS ha apuntado la complejidad de los procesos decisionales de constitución de las personificaciones instrumentales locales, complejidad que crece a medida que lo hace el número de entidades públicas que intervienen. Las opciones y las medidas a adoptar, nos dice, son muchas, y los procesos de negociación necesitan, para que se resuelvan satisfactoriamente, no alargarse excesivamente en el tiempo. Este factor temporal, y la misma idea básica de acuerdo sobre que las personificaciones instrumentales locales satisfarán una necesidad real y sentida por los actores, actúan como motores que propician el consenso. Cfr. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis e YSA FIGUERAS, Tamyko, *Las personificaciones instrumentales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*, op. cit., p. 219.

542. En contra de la posibilidad de constituir un Consorcio de consorcios puede decirse que se posiciona REBOLLO PUIG, en cuanto afirma que no cree admisible "que un Consorcio constituya y sea miembro de otro Consorcio". Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, "Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)", op. cit., p. 165. A favor, NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 119, para quien "la capacidad del ente consorcial en las relaciones de Derecho privado se extiende al ámbito de los derechos corporativos (es decir, el Consorcio puede ser parte de otra persona jurídica e, incluso, de otro Consorcio)".

tiempo, permitiría, también, salvar la organización compleja que requiere un Consorcio metropolitano integral como el que propugnamos, aspecto este que abordaremos más adelante.

No obstante, supondría, en nuestra opinión, un exceso de estructuras administrativas, y, por tanto, de costes económicos en lo que es el sostenimiento de medios materiales y personales. Si se piensa que este exceso podría simplificarse fácilmente mediante la integración de todos estos consorcios en el Consorcio metropolitano integral, en aras de la racionalidad administrativa, se llega a la conclusión de que un Consorcio coordinador de consorcios solo tiene sentido como un paso intermedio al modelo que nosotros proponemos.

En segundo lugar, podría plantearse la constitución de consorcios que coordinaran y pusieran en común los problemas propios de todos los consorcios de un mismo sector material metropolitano.⁵⁴³ Esto es, no se trataría en este caso de un Consorcio por Área Metropolitana, como los referidos hasta ahora, sino de un Consorcio por cada sector metropolitano, con competencias sobre todas las áreas metropolitanas andaluzas, un Consorcio aglutinador de todos los consorcios metropolitanos de un mismo sector. Ello implicaría la constitución de tantos consorcios como sectores metropolitanos se definan en Andalucía, en definitiva, tantos consorcios metropolitanos coordinadores de consorcios como tipos de consorcios metropolitanos sectoriales hayan.

Sin embargo, este modelo no tiene nada que ver con la solución del hecho metropolitano, es claramente otra cosa, puesto que responde a un problema de coordinación, y también de cooperación, a nivel autonómico. Además, es posible alcanzar sus mismos fines a través de medios más simples, ágiles y flexibles, razón por la que, pensamos, debe ser rechazado de plano.

Téngase en cuenta que, para poder coordinar a los consorcios de un determinado sector, o poner en común los problemas propios de estos, dejando a un lado fórmulas

543. El POTA, en su apartado 27.1, determinación que tiene el valor de recomendación, dispone que “la efectiva cooperación e integración de los centros regionales andaluces requiere la existencia de instancias de coordinación entre ellos”, por lo que debe impulsarse “la creación de redes de intercambio de experiencias y el desarrollo de programas de trabajo que sirvan para impulsar la cooperación del conjunto de los centros regionales, o específicos de temáticas particulares”. En el 27.2, también como recomendación, se señala que “los campos de actividad en los que resulta oportuna la creación de esas redes son: ordenación del territorio y urbanismo; movilidad y transporte metropolitanos; suelo y vivienda; servicios públicos; sostenibilidad urbana; desarrollo de actividades productivas; innovación e investigación”. Más adelante, en relación al transporte metropolitano, vuelve sobre esta misma idea, apartado 54.3 del POTA, al establecer que los consorcios metropolitanos de transportes “se dotarán de una instancia de coordinación regional para favorecer el intercambio de experiencias y la aplicación de buenas prácticas en el desarrollo de modelos de gestión de transportes públicos”.

de coordinación impuestas por ley, de las que, ya hemos dicho, no somos partidarios,⁵⁴⁴ la coordinación perseguida tendría que ser fruto de la adhesión voluntaria de los consorcios coordinados al Consorcio coordinador. Ello nos llevaría nuevamente hasta la idea de un Consorcio integrado por consorcios, construcción ciertamente peculiar, pero a la que no creemos que haya que oponerse de raíz. El problema estriba en que, como decimos, existen fórmulas más simples, con las que se logran los mismos objetivos, por lo que esta, la del Consorcio de consorcios, coordinador de consorcios, se hace innecesaria. En este sentido, puede comprobarse que, para la coordinación de los consorcios metropolitanos de transportes andaluces, vienen ya funcionando razonablemente bien, desde hace algún tiempo, fórmulas tales como los protocolos de colaboración y los convenios interadministrativos.⁵⁴⁵

5.2. Las competencias del Consorcio metropolitano integral

Una vez planteados los términos en los que entendemos deben constituirse los nuevos consorcios metropolitanos andaluces, definido el proceso gradual que debe seguirse para ello, se trata ahora de responder en este apartado a la pregunta de qué competencias podrían atribuirse a los consorcios metropolitanos. La respuesta que se dé a esta cuestión ha de dissociarse del enfoque que se adopte para la constitución de estos consorcios. Esto es, se opte por uno u otro de los modelos propuestos más arriba, la pregunta, y su respuesta, habrán de ser siempre las mismas: en qué materias cabe afirmar la existencia de un interés metropolitano, y en qué términos debe ejercerse la competencia en relación a cada una de ellas.

544. Aunque en este caso podrían tener su sentido, puesto que se trata del ejercicio de una competencia de ámbito regional, por tanto, autonómica. Aunque finalmente descienda sobre las áreas metropolitanas, las ha de tener a todas en cuenta al mismo tiempo.

545. Así, el 9 de marzo de 2006 se firmó un protocolo de colaboración entre los distintos consorcios metropolitanos de transporte andaluces, con el objetivo de lograr el funcionamiento en red de estos consorcios, a fin de optimizar su gestión y la prestación de los servicios de transporte metropolitano en cada Área. En este protocolo se fijan las bases y el método del funcionamiento en red, la encomienda de gestión como instrumento de interrelación administrativa entre consorcios y el impulso y gestión de proyectos de interés común. En desarrollo del protocolo de colaboración se han firmado ya varios convenios interadministrativos entre los distintos consorcios, para la puesta en marcha de varios proyectos (centro de atención al usuario del transporte público de Andalucía, interoperatividad, base tecnológica común y transporte limpio, entre otros).

Como fuente de esta información debe citarse, principalmente, la siguiente dirección de internet: <http://www.consorciotransportes-sevilla.com/proyectos/redconsorcios/redconsorcios.php>

Para más datos al respecto, también puede consultarse la ponencia de Rafael DURBÁN CARMONA, gerente del Consorcio de Transportes de Málaga, titulada "Los consorcios de transportes de Andalucía. Gestión de proyectos comunes", presentada a las IV Jornadas Técnicas del Observatorio de la Movilidad Metropolitana, celebradas en Barcelona, en marzo de 2007, documento disponible en la siguiente dirección web: http://www.transyt.upm.es/files/difusion/cursos_y_seminarios/jornada_tecnica_4_barcelona/Presentaciones_pdf/Mesa_Redonda/RDurban.pdf

Para responder a esta cuestión, es necesario reflexionar sobre qué materias tienen como escala más adecuada de gestión la escala metropolitana. Como ha apuntado la profesora Barrero Rodríguez, “una simple observación de los espacios metropolitanos permite aislar, con un alto grado de certeza, aquel núcleo de cuestiones a las que cabe conferir la naturaleza o condición de asunto genuinamente metropolitano”.⁵⁴⁶ En este tema, puestos a ceñirnos a algún criterio, pensamos que resulta adecuado partir de las determinaciones del POTA, y, en especial, de los POTAU. La naturaleza normativa de los planes de ordenación del territorio, el efecto estructurante de esta materia sobre el resto de los sectores materiales de la actividad pública, y la atención específica que en estos planes se presta al fenómeno metropolitano, son razones de peso suficiente para enfocar el asunto en estos términos. La ordenación del territorio, por su carácter transversal, permite hacer un recorrido sobre los distintos sectores de actividad, determinando cuáles de ellos tienen carácter metropolitano. De esta manera, es posible inferir, de los distintos planes territoriales, criterios que nos permitan determinar en qué materias hay una necesidad de gestión y coordinación a nivel metropolitano. El POTA y, con un mayor nivel de concreción, los POTAU, responden a esta pregunta, y la respuesta que dan vincula a las Administraciones Públicas, en su decisión de atribuir unas u otras competencias al Consorcio, por lo que deberán seguir muy de cerca los términos de los planes. Además, en algunos casos, los POTAU llegan incluso a prever con carácter específico la posibilidad de usar la fórmula del Consorcio.

Es cierto que, en el momento en que se redactan estas líneas, solo existen tres POTAU aprobados en Andalucía, los correspondientes a las áreas de Granada,⁵⁴⁷ Málaga y

546. Cfr. BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “La ordenación del territorio en los espacios metropolitanos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45, 1996. En relación al caso del Área de Barcelona, en palabras trasladables a cualquier otra Área Metropolitana, VENDRELL I AMAT ha señalado que “interesa todo aquello que, ya sea por la naturaleza del servicio, ya sea por su ámbito de referencia y nivel de uso social, ya sea por el grado de especialización o en términos de economía de escala, resulta conveniente sea prestado de forma común o conjunta en el ámbito de las atribuciones municipales. Es decir, todo aquello que tenga carácter y sentido público y metropolitano en cuanto a gestión territorial de obras y servicios”. El trabajo de VENDRELL I AMAT, entonces gerente de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, resulta, además, muy sugerente, por lo que hace a las posibilidades competenciales de la Administración metropolitana. Cfr. VENDRELL I AMAT, Jaume, “Área Metropolitana de Barcelona: Actuación y perspectiva”, Ponencia presentada al Congreso: Municipia Siglo XXI. “Ciudadanía y Gobierno Local”, Zaragoza, 1, 2 y 3 de diciembre de 2004, p. 10 y ss. También al respecto, puede verse IRACHETA CENECORTA, Alfonso Xavier, “Atribuciones y materias de interés metropolitanas”, en PASCUAL ESTEVE, Josep Maria (coord.), *El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones (III Conferencia de la Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades celebrada en Valencia)*, Dirección General de Administración Local, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, p. 241-243.

547. El POTAU de Granada data del año 1999, fue aprobado por Decreto 244/1999, de 27 de diciembre (BOJA núm. 37, de 28 de marzo de 2000).

Sevilla,⁵⁴⁸ habiendo sido anulado por el Tribunal Superior de Justicia el correspondiente a Bahía de Cádiz.⁵⁴⁹ No obstante, aunque somos conscientes de que no constituyen el escenario completo de la planificación territorial de las áreas andaluzas, solo de algunas de ellas, hemos decidido atenernos a lo establecido en estos planes para ir infiriendo criterios en el orden competencial metropolitano. Además de que, si se tiene en cuenta el nuevo impulso que viene experimentando la planificación territorial en nuestra Comunidad Autónoma en los últimos años, es factible pensar que, a estos últimos, les seguirán, con mayor o menor distancia en el tiempo, los correspondientes al resto de las áreas andaluzas, posiblemente con un enfoque muy parecido, en cuanto el modelo territorial de los mismos habrá de estar necesariamente vinculado al que les marca el POTA.⁵⁵⁰

Por último, debemos decir que, en caso de que se decidiera establecer una regulación legal específica del Consorcio metropolitano integral, en nuestra opinión, esta debería entrar a determinar, partiendo de los criterios recogidos en el POTA y los POTAU, o variando estos, en su caso, qué competencias podrán asumirse por estos consorcios. Se trataría simplemente de establecer un listado legal de competencias que pudieran ser asumidas por los consorcios metropolitanos, en el caso de que estos se crearan, y de que las Administraciones Públicas que los integren acordaran atribuírselas. En definitiva, se trataría de usar la misma formulación que, a estos efectos, ya contempla el artículo 26 de la LOTUMVA para los consorcios metropolitanos de transportes.

Con estas premisas, entendemos que la especificación de las posibles competencias a atribuir a los consorcios metropolitanos integrales debe ajustarse al siguiente proceso:

En un primer término, estas competencias vendrán dadas por el POTA, en cuanto, como primer nivel de planificación territorial, establece qué materias están necesitadas de un “enfoque supramunicipal y metropolitano”. En este sentido, en su apartado 26, rubricado “Perspectivas y enfoques metropolitanos de los centros re-

548. Los POTAU de Sevilla y Málaga son los más recientes, habiéndose aprobado en 2009. El primero, por Decreto 267/2009, de 9 de junio (BOJA núm. 132, de 9 de julio de 2009), el segundo, por Decreto 308/2009, de 21 de julio (BOJA núm. 142, de 23 de julio de 2009).

549. El POTAU de la Bahía de Cádiz, aprobado por Decreto 462/2004, de 27 de julio (BOJA núm. 198, de 8 de octubre de 2004), fue anulado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 21 de abril de 2006 [JUR 2008/71098].

550. En la fecha en que se cierra este trabajo se encuentran en tramitación los planes de ordenación del territorio del Área del Campo de Gibraltar, de la Aglomeración Urbana de Almería y de la Aglomeración Urbana de Huelva. La formulación del POTAU del Campo de Gibraltar se acordó por Decreto 88/2007, de 27 de marzo (BOJA núm. 86, de 3 de mayo de 2007), la del POTAU de Almería por Decreto 521/2008, de 9 de diciembre (BOJA núm. 6, de 12 de enero de 2009), y la del POTAU de Huelva por Decreto 522/2008, de 9 de diciembre (BOJA núm. 6, de 12 de enero de 2009).

gionales”, se refiere a materias tales como el transporte, el suelo y la vivienda, los espacios libres, e incluso el desarrollo económico y la organización del espacio productivo. En todos estos sectores, el POTA detecta la necesidad de “reforzar los instrumentos de cooperación que permitan una gestión metropolitana de estas estructuras urbanas”. Con anterioridad, en su apartado 25, al establecer los objetivos y contenidos indicativos a los que habrá de ajustarse el Programa andaluz de ciudades, en lo que hace a los centros regionales, también responde, en cierto modo, a la pregunta que nos estamos formulando. Y ello porque se refiere a la necesidad de actuar, con diversos instrumentos, pero siempre desde una perspectiva metropolitana, sobre las siguientes materias: ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, transporte, ciclo integral del agua, residuos sólidos urbanos, telecomunicaciones, energía, y desarrollo social y económico.

En un segundo término, será preciso descender a los distintos POTAU, para poder concretar el ejercicio de la competencia metropolitana sobre cada uno de estos sectores materiales. E incluso, en su caso, para diferenciar la misma necesidad de gestión metropolitana de la competencia por razón del Área de que se trate. Igualmente, habrá que considerar si el Consorcio es la fórmula más adecuada de gestión en relación a cada una de ellos, puesto que podría ser que existieran otras fórmulas más convenientes.

En algunos casos, la posibilidad de utilizar un Consorcio, o algún otro instrumento de gestión supramunicipal, para el ejercicio de la competencia, es algo que resulta literalmente del POTAU en cuestión. En otros casos, no existe previsión alguna de este tipo, pese a lo cual, en las páginas siguientes, nuestras propuestas irán en este sentido, porque nuestra concepción de partida gira en torno a las bondades del Consorcio como la solución más adecuada y eficaz. Con todo, no siempre será igual, puesto que nos encontraremos con materias que, según entendemos, se ajustan mejor a la fórmula consorcial, y otras que no encajan con tanta facilidad, habida cuenta del enfoque de las mismas en los planes.

En cualquier caso, todas estas son cuestiones abiertas en estos momentos, puesto que el mapa de la planificación territorial de las aglomeraciones urbanas andaluzas está aún por cerrar. Sobre todo ello habrá que reflexionar en el futuro, a medida que se vayan aprobando los distintos POTAU y detectando las necesidades. Con ello en mente, procedemos a continuación a formular algunas propuestas de posibles competencias a atribuir a los consorcios metropolitanos integrales.

5.2.1. Ordenación del territorio

En primer lugar, pensamos que, entre las funciones que podrían asumir los consorcios metropolitanos integrales, estarían las relativas a la planificación territorial, con atribuciones en los procedimientos de elaboración, revisión y modificación de los planes de

ordenación del territorio de ámbito subregional de las áreas metropolitanas andaluzas, los llamados POTAU. A estas alturas, el fracaso de los mecanismos previstos en la LOTA para la participación de los entes locales en el procedimiento de elaboración de los planes territoriales, está más que constatado. Así ha sido en el caso del POTA, y no creemos que vaya a ser muy distinto por lo que hace a los POTAU.

Por tanto, en nuestra opinión, una forma de subsanar estas insuficiencias podría ser la de atribuir al Consorcio metropolitano integral la elaboración y aprobación, al menos inicial o provisional, de estos planes, en los mismos términos propuestos por Barrero Rodríguez y Pérez Andrés para las áreas metropolitanas del 43 LBRL en su momento, pero aplicando aquí esta solución a los consorcios metropolitanos integrales.⁵⁵¹ Bajo esta lógica, el acuerdo de formulación del plan podría atribuirse al Consorcio, por lo que este sería el que determinaría, entre otras cosas, los miembros de la Comisión de Redacción del Plan, nombrándolos en su integridad. Y todo esto habría que aplicarlo también, con las lógicas adaptaciones, tanto a la revisión como a la modificación del Plan.⁵⁵²

Desde esta perspectiva, quizás perdería sentido la atribución de funciones consultivas a las comisiones provinciales de ordenación del territorio y urbanismo previstas en el artículo 35 de la LOTA, al menos en lo relativo a los procedimientos de aprobación, revisión y modificación de los POTAU, no por lo que hace al resto de los planes territoriales de ámbito subregional. Y ello porque estas funciones también podrían atribuirse a los consorcios metropolitanos integrales.

En principio, entendemos que las propuestas formuladas no requieren de una reforma de la LOTA en este punto, puesto que la titularidad de las competencias seguiría residiendo en las instancias autonómicas, a pesar de la atribución al Consorcio. No obstante, podría ser aconsejable modificar los artículos 13 y 27, para recoger la posibilidad de atribuir dichas competencias al Consorcio, y, especialmente, para atribuir a este, en el caso de que decida asumirla, la competencia de aprobación provisional del Plan, fase esta del procedimiento de elaboración de los planes que no existe en la Ley.

En definitiva, la solución que proponemos sería más respetuosa con los intereses metropolitanos, y, al mismo tiempo, con la autonomía local. Pero, en la misma medida,

551. Cfr. BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *Las áreas metropolitanas*, op. cit., p. 183-187; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, "Las competencias de las entidades metropolitanas en el Derecho español", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 140, 1994, p. 76; PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, op. cit., p. 660 y 661.

552. Así, atribuyendo al Consorcio la competencia de formulación y aprobación inicial o provisional de las modificaciones del Plan.

no despreciaría la presencia de la Administración autonómica, ni los intereses de esta, ya que se cuenta con su integración en el Consorcio, con una participación nada desdeñable, aunque no sea mayoritaria. Ningún temor debería haber, por tanto, por parte de la Administración andaluza, a que se planteara el tema de esta forma, por cuanto, al fin y al cabo, ello supondría una mejor atención de los intereses públicos que debe servir. Tampoco caben reticencias por parte de las Administraciones locales, que deberán reconocer, conforme al principio de coordinación de la actividad administrativa, la necesidad de contar con la Administración autonómica para poder ejercer competencias en esta materia, y el gesto cargado de consecuencias jurídicas reales que significa la configuración del Consorcio metropolitano como ente local.

Las posibilidades no acaban ahí. También podrían atribuirse a estos consorcios funciones relativas a la gestión, ejecución y seguimiento de los POTAU, esto es, en la fase posterior a su aprobación.⁵⁵³ Por las razones ya dadas, la fórmula consorcial resultaría más respetuosa con la autonomía local, y serviría mejor a los intereses metropolitanos, que la de la creación por la Comunidad Autónoma andaluza de entes de gestión especializados, dependientes de la Administración autonómica. Habida cuenta de que el interés metropolitano no es algo exclusivamente autonómico, sino que tiene un fuerte componente local, el modelo consorcial garantizaría mejor la presencia de los intereses locales en el seguimiento y gestión de los planes. Lo que, en ningún caso creemos que se lograría mediante la creación de entes de gestión especializados dependientes de la Administración autonómica.

Recuérdese que esta última fue la fórmula prevista inicialmente en materia de transporte metropolitano por el Anteproyecto de la LOTUMVA, y que, como ya hemos visto en el Capítulo anterior, finalmente se decidió abandonarla, no se quiso optar por ella, sustituyéndola por la fórmula consorcial. Sin duda alguna, pesó mucho la preferencia de los entes locales por este modelo. En lo relativo a la ejecución de la ordenación del te-

553. Los artículos 6.6 del POTAU de Sevilla y 10.1 del de Málaga, disponen que la Administración autonómica es la competente en la realización de las actividades relacionadas con el seguimiento del Plan. Según estos preceptos, estas actividades podrán ser ejecutadas, en su caso, por el órgano que se cree a tal efecto. En nuestra opinión, bien podría desempeñar estas funciones, de gestión y seguimiento del Plan, el Consorcio metropolitano integral que se creara para cada Área. Por otro lado, en el artículo 0.15 del POTAU de Granada existe una previsión específica de constituir consorcios a estos efectos, disponiéndose que el Plan "podrá gestionarse mediante los siguientes instrumentos y organismos: A. Convenios interadministrativos de colaboración. B. Entidades locales territoriales. C. Consorcios. D. Sociedades mercantiles". También en el POTAU de Cádiz, donde se establecía que el Plan habría de gestionarse mediante la celebración de convenios interadministrativos entre las distintas Administraciones Públicas implicadas (artículo 10.1), y que "la gestión del Plan podrá encomendarse a cualquiera de las Administraciones Públicas territoriales con competencia en el ámbito, así como constituirse entidades locales territoriales, consorcios o sociedades mercantiles de titularidad pública" (artículo 10.2).

ritorio, no creemos que vaya a ser distinto. Cabe trasladar a aquí las mismas consideraciones que hemos hecho antes.

Siendo la ejecución de la ordenación del territorio una cuestión sobre la que la LOTA se pronuncia escasamente, como ya denunciara Pérez Andrés,⁵⁵⁴ la atribución de funciones de este tipo al Consorcio en una norma con rango legal, si así se quisiera, no nos parece que haya de resultar especialmente problemática. Para ello, podría tanto utilizarse la propia LOTA, como establecerse alguna previsión específica en la regulación legal que se haga, en su caso, de los consorcios metropolitanos integrales, lo que quizás sería más acertado por la especificidad de la solución.

Recapitulando, pensamos que debe postularse la utilización de los consorcios metropolitanos integrales, como el más adecuado mecanismo de relación interadministrativa en la ordenación del territorio, tanto en las fases de elaboración, revisión y modificación de los instrumentos de planificación territorial metropolitanos, e incluso de los de planificación sectorial con incidencia en lo metropolitano, como en las fases de gestión, ejecución y seguimiento de todos estos planes.⁵⁵⁵

Y, más allá de estas fases específicamente referidas a la planificación territorial, partiendo de estas premisas y con esta idea de fondo, tomando la ordenación del territorio metropolitano como elemento vertebrador, solo hay que echarle imaginación al tema. Son muchas las posibilidades, los ámbitos de la acción pública que pueden llevarse a la escala de gestión del Consorcio metropolitano, todo aquello donde se detecte la existencia de un interés metropolitano y una necesidad de cooperación interadministrativa a este nivel.

Piénsese que el POTA, en el marco del Programa andaluz de ciudades, como contenido de este, determina la necesidad de alcanzar unos niveles mínimos de equipamientos y servicios en las áreas metropolitanas (apartado 25.3 del POTA). A su vez, los POTAU establecen disposiciones relativas a dotaciones y equipamientos metropolitanos (artículos 16 a 18 del POTAU de Sevilla, artículos 63 a 65 del POTAU de Málaga, artículos 1.5, y 2.107 a 2.112 del POTAU de Granada). Pues bien, en esta línea, no es solo que deter-

554. Según PÉREZ ANDRÉS, para una ejecución realmente satisfactoria del modelo territorial elegido y planificado, es necesario un efectivo aparato administrativo ejecutor, ya que el actualmente existente, en su opinión, requiere de una reforma en profundidad. Para este autor, "la Ley 1/1994 es bastante parca al respecto, a pesar de que este es un punto clave en el éxito de la ordenación del espacio. Sin duda hubiera sido muy interesante que la Ley nos hubiera dotado de normas relativas a la gestión del planeamiento de ordenación del territorio (al igual que hace la legislación del suelo sobre su planeamiento urbanístico)". Cfr. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, op. cit., p. 22, 538, 663 y 664.

555. Vid. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, op. cit., p. 425, 641 y 647.

minadas decisiones relativas a estos equipamientos, como, por ejemplo, su localización, pudieran dejarse en manos de los consorcios metropolitanos, sino que incluso su gestión, en los casos en que se estimara oportuno, podría atribuirse a ellos.

Pero la cosa no queda ahí, los POTAU no solo definen como metropolitanos determinados equipamientos y sus redes, como los equipamientos supramunicipales a los que antes nos hemos referido, o los espacios libres que luego veremos. De los POTAU también se deriva, de forma más o menos directa, según los casos, el carácter metropolitano de algunas redes de infraestructuras y de los servicios ligados a ellas: todo lo relativo a la movilidad, las comunicaciones y el transporte, al ciclo del agua, a los residuos, a la energía y las telecomunicaciones.

De todo esto, resulta un cuadro general de acción pública necesitada de mecanismos de cooperación y coordinación interadministrativa en la escala de gobierno metropolitano, que bien podrían venir dados por la vía del Consorcio metropolitano integral. Al análisis de estos sectores vamos a dedicar las páginas siguientes.

5.2.2. Urbanismo

Pero antes de entrar en el análisis de los distintos sectores que anunciábamos, resulta oportuno realizar algunas consideraciones en torno al urbanismo como competencia del Consorcio metropolitano integral. Se trata de determinar en qué medida tiene sentido la atribución de funciones urbanísticas al Consorcio,⁵⁵⁶ y de qué tipo de funciones hablaríamos en su caso.

Para empezar, la necesidad de coordinar el urbanismo de los municipios que se encuentran incluidos dentro del Área Metropolitana es algo que nadie pone en duda hoy día.⁵⁵⁷ Como es sabido por todos, el urbanismo ha sido el factor desencadenante de la puesta en marcha de mecanismos de solución del hecho metropolitano desde los co-

556. DE MIGUEL GONZÁLEZ, en el caso del Área Metropolitana de Zaragoza, opta por la Mancomunidad urbanística, propugnando la constitución de una Mancomunidad de planeamiento metropolitano, como instrumento útil para contener la mancha urbana. *Cfr.* DE MIGUEL GONZÁLEZ, Rafael, "Zaragoza: Área Metropolitana funcional e institucional versus organización metropolitana de geometría variable", *op. cit.*, p. 12. Para conocer la figura de la Mancomunidad urbanística, conforme a la Ley del suelo de 1956 y al Reglamento de gestión urbanística de 1978, puede verse MURO I BAS, Xavier, "Las mancomunidades urbanísticas", *Autonomías: Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 9, 1988, p. 85-104.

557. Un análisis de esta cuestión, atendiendo a la ordenación del territorio y el urbanismo en relación a las áreas metropolitanas andaluzas, puede verse en FERIA TORIBIO, José María (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2006, p. 105-152. En similar sentido, con respecto al Área Metropolitana de Zaragoza, *vid.* TEJEDOR BIELSA, Julio César, "El espacio metropolitano de Zaragoza", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2002, p. 215 y 216.

mienzos de este fenómeno.⁵⁵⁸ El problema, al día de la fecha, no solo no se ha solucionado, sino que se ha agravado aún más. Los nefastos resultados a los que ha conducido el urbanismo desordenado, falto de una visión de conjunto del espacio metropolitano, y gran culpable de los males de este, entran dentro del diagnóstico del POTA y de los POTAU andaluces. Por tanto, los planes tienen bien presente este problema, así como la necesidad imperativa de poner coto al mismo, lo que se detecta en gran parte de sus preceptos y determinaciones.

Dentro de esta lógica, en nuestra opinión, resulta oportuno atribuir al Consorcio metropolitano integral funciones de coordinación sobre el urbanismo de los municipios que formen parte del Área Metropolitana. Estas funciones podrían ejercerse sobre los municipios integrados en el Consorcio, que entendemos que se someten con una mayor intensidad a esta coordinación, en cuanto se han integrado voluntariamente en el ente consorcial, precisamente buscando la cooperación con el fin de alcanzar cierta coordinación en el urbanismo de alcance metropolitano. Pero también sobre los que no formen parte de este, pero sí del Área Metropolitana delimitada a efectos de ordenación del territorio, en la medida en que resulte de la aplicación de determinaciones del POTAU que vinculen al urbanismo municipal.

Por supuesto, esta coordinación iría ligada a la existencia de intereses metropolitanos. Esto es, se trataría de coordinar el urbanismo municipal en la medida en que trascendiera a lo metropolitano. Por ejemplo, podrían coordinarse por el Consorcio las actuaciones de gestión y ejecución urbanística que se ejerzan sobre las áreas de oportunidad metropolitana previstas en los POTAU de Málaga y Sevilla, por cuanto estas tienen un fin de reestructuración del territorio metropolitano, que va más allá de los intereses del municipio en el que se establezcan. Igualmente, cabría residenciar en el Consorcio la cooperación entre Administraciones Públicas, dirigida a facilitar la gestión urbanística para la obtención del suelo necesario para la efectiva implantación de los equipamientos metropolitanos, a que se refieren los artículos 65.3 del POTAU de Málaga y 18.5 del POTAU de Sevilla.⁵⁵⁹ Son solo algunos ejemplos de cara a aclarar el sentido de nuestra propuesta, a buen seguro podrían pensarse muchos más.

En otro plano, también creemos que tendría sentido atribuir al Consorcio metropolitano integral competencias en orden a la formulación de proyectos, aprobación inicial, e incluso, por qué no, aprobación definitiva, de los planes de ordenación intermunicipal regulados en el artículo 11 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urba-

558. *Vid.* TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, op. cit., p. 84 y ss.

559. En este sentido, aunque refiriéndose al Área Metropolitana de la LBRL, *vid.* BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *Las áreas metropolitanas*, op. cit., p. 189.

nística de Andalucía. Estos planes, ideados por la Ley para ordenar “áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria”, pueden tener una clara función de ordenación urbanística metropolitana, como ha reconocido nuestra doctrina.⁵⁶⁰

5.2.3. Vivienda

Como una cuestión integrada en el urbanismo, dentro de las disposiciones relativas a la ordenación de los usos residenciales, regula el POTAU de Sevilla el tema de la vivienda, en sus artículos 50 y 51, y, por lo que hace a la consideración de esta como materia de interés metropolitano, más específicamente en los apartados 3 y 4 del artículo 51. Por otra parte, tanto el POTAU de Sevilla [artículos 11.2, 11.4, 15, 54, 55.1.e), 55.2 y 55.6] como el de Málaga [artículos 12.2, 15, 20.b), 21.1, 21.3, 21.5, 22 y 23], establecen áreas de oportunidad metropolitanas de carácter residencial. Y, como ya sabemos, porque ha sido objeto de nuestro análisis en el Capítulo anterior, el Área de Sevilla cuenta desde hace un tiempo con un Consorcio metropolitano en este sector, lo que tiene su lógico correlato en el POTAU sevillano (artículo 51.4).

Por lo demás, en el resto de los planes analizados no encontramos un enfoque de la cuestión en estos términos, una visión de la vivienda como materia de interés metropolitano. Lo que responde, a nuestro entender, a la novedad de la vivienda como materia metropolitana.

A pesar de ello, nos parece que queda fuera de toda duda la necesidad de atribuir competencias sobre vivienda metropolitana al Consorcio metropolitano integral, dados los importantes intereses públicos que están en juego y la posibilidad de atenderlos con una mayor eficacia desde una perspectiva metropolitana. También, porque si se atribuyen a estos consorcios competencias en materia de ordenación del territorio y de urbanismo, tiene todo su sentido la concatenación de estas con la vivienda.⁵⁶¹ Todo ello, además, repercutiría especialmente sobre la calidad de vida de los ciudadanos metropolitanos de todas las áreas andaluzas, que perciben este problema como algo muy cercano y muy real.

560. La función de ordenación urbanística metropolitana de los planes de ordenación intermunicipal, de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, es referida en REBOLLO PUIG, Manuel (coord.), JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio y LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Derecho urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*, op. cit., p. 202. A su vez, sobre el planeamiento urbanístico de carácter intermunicipal como función que puede atribuirse a una entidad local supramunicipal, con las correspondientes salvedades, vid. MURO I BAS, Xavier, “Las mancomunidades urbanísticas”, op. cit., p. 98 y 99.

561. En este sentido, vid. PONCE SOLÉ, Juli, “La autonomía local ante la planificación territorial, urbanística y de vivienda”, en FONT I LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2007. Los retos del Derecho urbanístico local en el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, Madrid, 2008, p. 106.

Ciertamente, la afección que este enfoque supondría del urbanismo municipal, puede traer consigo ciertas reticencias por parte de algunos ayuntamientos. No obstante, a pesar de estas dificultades, pensamos que la importancia del problema de la vivienda, que se ha visto fortalecida en los últimos tiempos por diversos acontecimientos (la firma del Pacto por la vivienda en Andalucía,⁵⁶² la creación de una nueva Consejería del Gobierno andaluz dedicada específicamente a esta materia,⁵⁶³ la elaboración por el Consejo de Gobierno andaluz del Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012,⁵⁶⁴ y la aprobación por el Parlamento andaluz de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía⁵⁶⁵), llevará a todos los ayuntamientos implicados, en un corto plazo de tiempo, a tomar todos los medios que se les ofrecen, lo que hará caer por su propio peso la necesidad de sumarse al marco metropolitano y utilizar la técnica consorcial, por razones de mayor eficacia administrativa. Esto es algo a lo que los ayuntamientos del ámbito metropolitano no podrán resistirse fácilmente, bajo pretensiones de insularidad. Es un tema en el que está en juego la calidad de vida del ciudadano metropolitano, y que, si no se soluciona bien, puede tener un alto coste político en términos electorales para el Ayuntamiento de turno, en la medida en que el problema se interiorice en estos términos por los propios ciudadanos del municipio apartado.

Las funciones que se habrán de atribuir a los consorcios metropolitanos integrales en esta materia, deberán ir en la línea de las que se ha pensado atribuir al Consorcio metropolitano sectorial del Área de Sevilla. Esto es, fundamentalmente, se trataría de asignarles funciones dirigidas a alcanzar la cooperación de las Administraciones implicadas en todas aquellas actividades públicas que puedan redundar sobre la política de vivienda de interés metropolitano, señaladamente, en el urbanismo, coordinando las mismas a tal fin,⁵⁶⁶ y realizando labores de estudio e informe sobre las necesidades existentes en la materia. También sería posible atribuirles funciones relacionadas con la

562. El Pacto por la vivienda en Andalucía se firma en Sevilla el 13 de diciembre de 2007, e incluye a la Junta de Andalucía, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, la Confederación de Empresarios de Andalucía, las organizaciones sindicales (UGT y CCOO) y las entidades de crédito que operan en la Comunidad Autónoma.

563. La nueva Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio del Gobierno andaluz se crea tras las elecciones al Parlamento andaluz celebradas el 9 de marzo de 2008, mediante Decreto del presidente 10/2008, de 19 de abril, de las vicepresidencias y sobre reestructuración de consejerías. Los últimos cambios producidos en el Gobierno andaluz, antes de la fecha de cierre de este trabajo, por Decreto del presidente 14/2010, de 22 de marzo, sobre reestructuración de consejerías, mantienen la existencia de una Consejería con competencias específicas en esta materia, ahora llamada Consejería de Obras Públicas y Vivienda.

564. Decreto del Consejo de Gobierno andaluz 395/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012 (BOJA núm. 130, de 2 de julio de 2008).

565. Publicada en BOJA núm. 54, de 19 de marzo de 2010.

566. En este sentido, pero pensando en el Área Metropolitana del 43 LBRL, *vid.* BARRERO RODRIGUEZ, Concepción, *Las áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 189 y 190.

elaboración de los planes y programas supramunicipales, y con la realización de actuaciones de interés supramunicipal, referidas en el artículo 14 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía.

5.2.4. Transporte

La idea del transporte como materia netamente metropolitana es algo incuestionable. Se trata de una de las materias metropolitanas más clásicas, incluso puede decirse que la materia metropolitana por excelencia, si no fuera por la existencia del urbanismo.

La posibilidad de atribuir funciones en materia de transporte metropolitano a los consorcios metropolitanos integrales es también una afirmación irrefutable. La idoneidad y el éxito de la fórmula consorcial en Andalucía en esta materia son aspectos que han quedado ya más que constatados.⁵⁶⁷ Puede decirse que con esta empezó todo. A su vez, la decisión de abordar el estudio de los consorcios metropolitanos como objeto de este trabajo parte, precisamente, de la observación de esta realidad.⁵⁶⁸

La planificación territorial andaluza ha venido, a su vez, a confirmar este modelo. El artículo 54.3 del POTA establece que “se impulsarán los sistemas de gestión, en particular la creación de consorcios de transporte metropolitano en las áreas urbanas constituidos por la Junta de Andalucía y los ayuntamientos implicados, sobre la base de definición de ámbitos de transporte coherentes con criterios de ordenación territorial y de la logística del sector”.

También encontramos disposiciones en este sentido en los distintos POTAU de las áreas metropolitanas andaluzas. Así, con un alto grado de detalle en comparación con el resto de los POTAU, y antes de que existiera su correspondiente Consorcio, el artículo 2.79 del POTAU de Granada establece algunas determinaciones al respecto.⁵⁶⁹

567. Según DE MIGUEL GONZÁLEZ, se trata de una materia idónea para la fórmula consorcial. Cfr. DE MIGUEL GONZÁLEZ, Rafael, “Zaragoza: Área Metropolitana funcional e institucional versus organización metropolitana de geometría variable”, *op. cit.*, p. 12. El tiempo ha venido a dar la razón a este autor, y el Área Metropolitana de Zaragoza cuenta ya con su Consorcio Metropolitano de Transportes.

568. Un interesante estudio del transporte metropolitano en las áreas metropolitanas andaluzas en DE LA LASTRA VALDOR, Indalecio, “La accesibilidad en la ordenación territorial de las áreas metropolitanas en Andalucía”, en FERIA TORIBIO, José María (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2006, p. 129-139.

569. El artículo 2.79 del POTAU de Granada dispone, en su apartado 1, que “las Administraciones y entidades públicas competentes en materia de transporte fomentarán la creación del Consorcio de Transportes de la Aglomeración Urbana de Granada”. A este corresponderá, según el apartado 2 de este artículo, “la gestión y explotación de la red de transporte público de pasajeros sobre plataforma reservada y en autobús”, pudiendo hacerse cargo también “de la gestión y explotación de otro tipo de transportes singulares, cuando así lo consideren conveniente las Administraciones consorciadas”. El Consorcio, apartado 3, “podrá estar constituido por las Administraciones compe-

El resto de los POTAU estudiados también recogen previsiones de este tipo, aunque con mucho menos detalle. En cualquier caso, todos estos textos son ya posteriores a la constitución de los correspondientes consorcios, por lo que no necesitan proponer un modelo que ya está creado, sino simplemente constatar su existencia y oportunidad. De esta forma, el artículo 20.3 del POTAU de Sevilla dispone que “la gestión de los componentes de escala metropolitana del sistema de transporte público definido en el Plan se instrumentará a través del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Sevilla”. El artículo 42.1.e) del POTAU de Málaga contempla como objetivo del Plan de transporte para la aglomeración urbana de Málaga, “gestionar y explotar de forma unitaria el sistema de transporte, con el apoyo de un órgano gestor para su planificación, control y explotación en el ámbito, al menos, de la aglomeración”. Lo mismo hace el POTAU de Cádiz, en su artículo 19.d), estableciendo como objetivo del PTM de la Bahía de Cádiz, “gestionar y explotar de forma unitaria el sistema de transporte con el apoyo de un órgano gestor para su planificación, control y explotación en el ámbito de la Bahía”.

Finalmente, debemos decir que las competencias que se atribuyan al Consorcio metropolitano integral en materia de transporte metropolitano, deberán derivarse de las que tienen los consorcios sectoriales de transporte que conocemos, y que ya hemos analizado en el Capítulo anterior: competencias para la elaboración y gestión del PTM; competencias de ordenación, coordinación, control, inspección y sanción de los servicios, tráfico, infraestructuras e instalaciones declarados de interés metropolitano, y de ordenación y coordinación del resto de los transportes que, aun no habiendo sido declarados de interés metropolitano, se desarrollen en el ámbito metropolitano delimitado al efecto; y competencias relativas a la financiación del transporte metropolitano.

5.2.5. El ciclo del agua

La gestión integral del ciclo del agua es otra de las funciones públicas que tiene sentido llevar a la escala del Consorcio metropolitano integral, al que se atribuirían competencias en relación a esta. El ciclo del agua como materia metropolitana es también un clásico en las distintas fórmulas de solución del hecho metropolitano en nuestro país. En este sentido, pensamos que el Consorcio metropolitano integral sería un lugar adecuado al que llevar la planificación, coordinación y gestión del ciclo integral del agua.⁵⁷⁰

tentes en materia de transportes, los municipios afectados, la Diputación Provincial de Granada, las empresas prestatarias de servicios y otros organismos públicos o privados”.

570. La idoneidad de la fórmula consorcial para el ciclo del agua era ya defendida por MARTÍN MATEO. Cfr. MARTÍN MATEO, Ramón, *Los consorcios locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970, p. 127-130. DE MIGUEL GONZÁLEZ defiende esta misma opción para el Área Metropolitana de Zaragoza. Cfr. DE MIGUEL GONZÁLEZ, Rafael, “Zaragoza: Área Metropolitana funcional e institucional versus organización metropolitana de geometría variable”, *op. cit.*, p. 12.

El POTA, en su apartado 96.1, dispone que “la Junta de Andalucía impulsará cuantas medidas sean necesarias para impulsar la gestión supramunicipal del ciclo integral del agua”. En el apartado 96.2 señala que “el ciclo urbano del agua ha de ser concebido, desde la perspectiva integral (abastecimiento, utilización, depuración, reutilización)”. Y, como contenido del Plan general de abastecimiento urbano de agua de Andalucía y del Plan general de saneamiento urbano de Andalucía, el apartado 96.3.a) del POTA, obliga a cuidar “el establecimiento de sistemas supramunicipales públicos de gestión del ciclo integral del agua para usos urbanos, de forma que abarquen al conjunto del territorio andaluz, y sobre los que ha de recaer el desarrollo de la gestión de los sistemas de abastecimiento, distribución, depuración y reutilización del agua y la aplicación prioritaria de políticas de ahorro y eficiencia”. Por tanto, en este ámbito de funciones, y con este alcance, habría que entender las competencias que puedan atribuirse al Consorcio metropolitano integral en esta materia.

En estos mismos términos, con mayor o menor concreción, está planteado el tema en los distintos POTAU.⁵⁷¹ Comenzando por el de Granada, su artículo 1.3.6 se marca como objetivo tendente a “adecuar la estructura territorial de la aglomeración urbana a sus requerimientos funcionales”, el de “racionalizar la gestión integral del ciclo del agua en la aglomeración”. A tal efecto, en su artículo 2.126 dispone que “las Administraciones y entidades públicas competentes en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas fomentarán la creación de un Consorcio de Aguas de la Aglomeración Urbana de Granada”. A este, dice la norma, corresponderá “la construcción, gestión y explotación de las infraestructuras supramunicipales del ciclo del agua. El Consorcio podrá hacerse cargo, además, de la construcción, gestión y explotación de las infraestructuras municipales, cuando así lo consideren conveniente las Administraciones consorciadas y el municipio de que se trate”.⁵⁷²

El 89.2.a) del POTAU de Sevilla establece como estrategia de este, en relación con las infraestructuras del agua, “consolidar un sistema integrado para la gestión del ciclo urbano del agua, que coordine la actuación de los sistemas que prestan su servicio dentro del ámbito del Plan”. El artículo 90 “recomienda la creación de un ente público representativo, con la participación de los ayuntamientos y el órgano competente de la

También al respecto, pero desde el análisis de la fórmula del Área Metropolitana del 43 LBRL, puede verse BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *Las áreas metropolitanas*, op. cit., p. 191-196; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Las competencias de las entidades metropolitanas en el Derecho español”, op. cit., p. 78 y 79.

571. Con la excepción del POTAU de Bahía de Cádiz, que, ni priorizaba claramente el enfoque del tema en estos términos, ni mucho menos preveía un Consorcio a estos efectos (artículos 111-116).

572. Dejamos aquí constancia del dato de que, a pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación del POTAU de Granada, que es de 1999, el Consorcio de Aguas de la Aglomeración Urbana de Granada no se ha creado nunca.

Administración autonómica, para la gestión del ciclo integral del agua, que integre los sistemas de gestión actualmente existentes en el ámbito del Plan, con la finalidad de compartir los recursos y mejorar la gestión”.

También en el POTAU de Málaga, artículo 82.1.a), se establece que, en relación con las infraestructuras generales del ciclo del agua, la actuación de las Administraciones Públicas se orientará a “mejorar la gestión integral del ciclo del agua”. Si bien es cierto que, en ninguno de los artículos que regulan esta materia (82 a 85), se prevé fórmula alguna de organización supramunicipal para este fin.

Por otro lado, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas atiende en su artículo 14 a la creación de “entes supramunicipales del agua”, definidos en los términos de su artículo 4.25 como “entidades públicas de base asociativa a las que corresponde el ejercicio de las competencias que esta Ley les atribuye en relación con los sistemas de gestión supramunicipal del agua de uso urbano”, entes que, se dice, “tendrán personalidad jurídica propia y adoptarán la forma de Consorcio, Mancomunidad u otra similar asociativa entre entidades locales”.

A pesar de la claridad de las determinaciones de los planes territoriales citados, así como del texto de la Ley de aguas, creemos que la cuestión no está exenta de ciertas dificultades prácticas, principalmente, las derivadas de reconducir las diferentes y diversas competencias que tienen en esta materia las múltiples entidades instrumentales que ya existen dentro del ámbito metropolitano. Pero también las dificultades propias de remover el estado de cosas existente, modelos de gestión que llevan ya años funcionando de una determinada manera, lo que hace especialmente complicado en algunos casos romper con las inercias creadas.

Pese a ello, creemos que sería sensato, además de oportuno, que las Administraciones matrices de estas entidades hicieran el esfuerzo de reconducir al Consorcio metropolitano integral todas las competencias que tengan que ver con lo metropolitano. No deben desconocerse las cualificadas determinaciones de los planes territoriales andaluces, que tienen muy claro el diagnóstico del problema, y que la solución a este pasa por un remedio de este tipo.

Piénsese que las entidades preexistentes no tendrían que desaparecer en todo caso, puesto que ello dependerá del tipo de funciones que ejerzan y del ámbito territorial sobre el que se ejerzan, aunque ciertamente puedan quedar muy capitidismuidas con las correspondientes atribuciones al Consorcio, y perder gran parte de su sentido originario. Por otro lado, en los casos en que estemos ante simples modos de gestión del servicio público, podrán continuar funcionando en su propio ámbito, si bien, ahora, al

servicio del Consorcio metropolitano integral.⁵⁷³ Todo ello, exigirá comenzar por distinguir en cuáles de estas entidades residen las competencias, y cuáles de estos entes instrumentales son simplemente modos de gestión del servicio, utilizados por las entidades a las que se han atribuido las competencias.

Por último, pensamos que el Consorcio metropolitano integral deberá tener, en su caso, ciertas competencias de coordinación a ejercer sobre aquellas entidades instrumentales preexistentes que no pasen a convertirse en modo de gestión de este, pero que sigan desempeñando funciones dentro del Área Metropolitana.

5.2.6. Residuos sólidos urbanos

La gestión integral de residuos sólidos urbanos es otra de las materias que tradicionalmente se han asociado a la escala metropolitana.⁵⁷⁴ Nuevamente, no hay más que echar un vistazo a la historia, y a algunos de los modelos existentes en las áreas metropolitanas españolas. En esta línea, también propugnamos que se residence su gestión en el Consorcio metropolitano integral, al que las Administraciones competentes deberían atribuir funciones en esta materia.⁵⁷⁵

El apartado 25.5.g) del POTA, como parte de los objetivos y contenidos indicativos a los que habrá de ajustarse el Programa andaluz de ciudades, en lo que hace a las áreas metropolitanas, se refiere al de “crear un sistema integrado de gestión de residuos a través de un Programa coordinado que incluya el impulso de medidas de reciclaje, recuperación y revalorización de materiales”. A su vez, dentro del cuadro de equipamientos y servicios metropolitanos que, en el apartado 25.3.e), entiende, deben asegurarse como mínimo en toda Área Metropolitana, incluye los equipamientos y servicios ambientales.⁵⁷⁶

573. Un ejemplo de esto, aunque no se trate de entes instrumentales como modo de gestión del servicio, lo constituye el mantenimiento de las concesiones preexistentes tras la constitución de los consorcios metropolitanos de transportes.

574. Para MARTÍN MATEO, “la gestión de residuos debe ser contemplada desde una óptica de conjunto que abarque todas sus fases ya que cada una de ellas condiciona a las siguientes y viene a su vez mediatizada por las anteriores”. Ello exige, nos dice, una solución de carácter supramunicipal, lo que es especialmente patente en las áreas metropolitanas. *Cfr.* MARTÍN MATEO, Ramón, “Un modelo institucional para la gestión de residuos sólidos urbanos en Vizcaya”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 5, 1983.

575. También en relación a esta materia, y para el caso del Área Metropolitana de Zaragoza, DE MIGUEL GONZÁLEZ ha defendido la idoneidad de la fórmula consorcial. *Cfr.* DE MIGUEL GONZÁLEZ, Rafael, “Zaragoza: Área Metropolitana funcional e institucional versus organización metropolitana de geometría variable”, *op. cit.*, p. 12. En el mismo sentido, se apostaba ya por el Consorcio en MARTÍN MATEO, Ramón, “Un modelo institucional para la gestión de residuos sólidos urbanos en Vizcaya”, *op. cit.*

576. Puntos limpios, plantas de recuperación y compostaje y vertederos controlados, centros de tratamiento de residuos específicos, plantas de tratamiento y clasificación de escombros, cen-

El POTAU de Sevilla atiende también a la regulación de las infraestructuras de gestión de residuos. Y aunque en su Memoria de Ordenación (apartado 6.3) se refiere a la necesidad de crear un “sistema integrado de gestión de residuos con medidas de recuperación, reciclaje y revalorización”, luego, en las disposiciones de la parte normativa del Plan (artículos 94 a 97), parece que se olvida de plantear expresamente el tema en estos términos.

No ocurre esto en el artículo 96.1 del POTAU de Málaga, donde, en relación con los residuos sólidos urbanos y agrícolas, el Plan se plantea como objetivo “favorecer la gestión conjunta de los residuos”. Exactamente la misma fórmula, y con los mismos términos, que se utilizaba en el artículo 118.c) del POTAU de Cádiz, en el que también se decía, artículo 119.1, que “las Administraciones Públicas garantizarán (...) la recogida completa de los residuos sólidos urbanos y su gestión integrada”.

Al margen del contenido de los planes territoriales, el legislador andaluz se ha preocupado por subrayar la posibilidad de acometer la gestión supramunicipal de equipamientos y servicios ambientales. Así, en el artículo 103.1 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental, se establece que “los municipios estarán obligados a disponer de puntos limpios para la recogida selectiva de residuos de origen domiciliario que serán gestionados directamente o a través de órganos mancomunados, consorciados u otras asociaciones locales, en los términos regulados en la legislación de régimen local”. Y, en el artículo 98.1.c) de la misma Ley, se atribuyen a la Administración autonómica competencias en orden a “la colaboración con las Administraciones locales para el ejercicio de sus competencias de gestión de residuos urbanos o municipales”.⁵⁷⁷

Por tanto, si bien es cierto que en ninguno de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional citados⁵⁷⁸ existe una referencia expresa a la creación de algún tipo de organización supramunicipal con competencias en materia de residuos sólidos urbanos, también es verdad que la perspectiva metropolitana de este problema, así como la necesidad de su gestión integral, están muy presentes en el ordenamiento jurídico andaluz.

tros de enseres domésticos y voluminosos, plantas de desmontaje y trituración de vehículos usados y maquinaria industrial, y centros de acondicionamiento, separación, e intercambio de los materiales recogidos en los puntos limpios (Tabla III.1 incluida en el apartado 25.3.e del POTAU).

577. *Vid.* FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “Residuos”, en ALBENDEA SOLÍS, Ignacio (dir.) y NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen (coord.), *Comentarios a la Ley de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía. Ley 7/2007 de 9 de julio*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008; en especial, p. 451-455, y 463-464.

578. No nos hemos referido en estas páginas al POTAU de Granada, porque este no contiene determinaciones sobre residuos sólidos urbanos, ya que se remite en esta materia al Plan provincial director de residuos sólidos urbanos de Granada, cuyas determinaciones asume (artículo 2.117.3).

Por todo ello, pensamos que al Consorcio metropolitano integral deberían atribuírsele funciones en la gestión integral de los residuos sólidos urbanos, con especial atención a la gestión de los equipamientos y servicios ambientales de alcance metropolitano.⁵⁷⁹

5.2.7. Zonas verdes y espacios libres de carácter metropolitano

La gestión de zonas verdes y espacios libres como competencia metropolitana presenta una mayor novedad.⁵⁸⁰ Con todo, la novedad es relativa, si se tiene en cuenta que, en alguna de las áreas metropolitanas españolas, se ha enfrentado ya este tema bajo esta perspectiva, aunque sea integrándolo en la gestión del medio ambiente, entendida en un sentido amplio, esto es, incluyendo también el ciclo integral del agua y los residuos sólidos urbanos.⁵⁸¹ E incluso el profesor Martín Mateo entendía “la conservación de la naturaleza, disfrute de parques naturales, de posibilidades de expansión y esparcimiento” como problemas que preocupan al ciudadano metropolitano.⁵⁸² Por tanto, ningún reparo creemos que debe tenerse ante la posibilidad de atribuir al Consorcio metropolitano integral competencias de gestión de zonas verdes y espacios libres de carácter metropolitano.

En este sentido, en el apartado 49.1.d) del POTA, se dispone que el planeamiento urbanístico y territorial deberá posibilitar el establecimiento de fórmulas de gestión supramunicipal de zonas verdes y espacios libres en ámbitos metropolitanos.

En el POTAU de Granada no encontramos disposiciones relativas a la necesidad de gestionar de forma global el sistema de espacios libres que diseña (artículos 2.84 y ss.).

579. En este sentido, pero para el Área Metropolitana del 43 LBRL, *vid.* BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *Las áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 196-199; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Las competencias de las entidades metropolitanas en el Derecho español”, *op. cit.*

580. *Vid.* FERIA TORIBIO, José María, “La ordenación del territorio metropolitano: algunos elementos de reflexión sobre la situación actual”, en FERIA TORIBIO, José María (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2006, p. 127 y 128.

581. El tratamiento del fenómeno metropolitano desde un enfoque sostenible, preocupado por el medio ambiente, es demandado desde diversos ámbitos, con una perspectiva transversal. Algunos estudios recientes, con especial atención al Área de Sevilla, pueden verse en CALVO SALAZAR, Manuel, “Sostenibilidad ambiental y huella ecológica en áreas metropolitanas”, en FERIA TORIBIO, José María (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2006, p. 63-71; CANO ORELLANA, Antonio, “Áreas metropolitanas y sostenibilidad: la importancia de los indicadores sintéticos para las áreas urbanas”, en FERIA TORIBIO, José María (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2006, p. 73-89. También puede verse OJEDA RIVERA, Juan F. y DELGADO BUJALANCE, Buenaventura, “Conclusiones sobre áreas metropolitanas y sostenibilidad”, en FERIA TORIBIO, José María (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2006, p. 103 y 104.

582. *Cfr.* MARTÍN MATEO, Ramón, *Problemática metropolitana (Estudios y Dictámenes)*, Montecorvo, Madrid, 1974, p. 230.

Probablemente tenga mucho que ver en ello la fecha en que se aprueba, que es bastante anterior al POTAU. No obstante, lo mismo ocurría en el POTAU de Cádiz, que es mucho más reciente en el tiempo (artículos 30 y ss.). E, igualmente, ocurre en el POTAU de Málaga (artículos 52 a 62), que es posterior al POTAU.

La diferencia la aporta el POTAU de Sevilla, que, en su artículo 47.2, “recomienda la constitución de un órgano para la gestión y ejecución de la Red de Espacios Libres de la aglomeración urbana del que formarán parte las Administraciones y entidades públicas y privadas implicadas”. Previamente, en su Memoria de Ordenación (apartado 3.5), ha apuntado la necesidad de “definir un sistema compartido por las distintas Administraciones competentes para la planificación y gestión de la Red de Espacios Libres”.⁵⁸³ No cabe duda, pues, de que un Consorcio metropolitano es posible dentro de las determinaciones del Plan,⁵⁸⁴ asumiendo competencias de gestión de espacios libres de carácter metropolitano.

5.2.8. Telecomunicaciones y energía

Por último, para finalizar nuestro análisis sectorial, debemos referirnos a dos sectores materiales respecto de los cuales existe una aproximación metropolitana en los planes, aunque no en los mismos términos que los hasta ahora expuestos. La perspectiva metropolitana está más o menos clara, así como las exigencias de cooperación y coordinación. Pero la idea de gestionar de forma integral cada uno de estos sectores apenas aparece, o, al menos, no lo hace de manera tan clara como en los casos que nos han ocupado en las páginas precedentes. Por ello, tampoco se contempla el establecimiento de organizaciones administrativas de cooperación de carácter supramunicipal para dicha gestión integral, ni mucho menos un Consorcio como la fórmula más adecuada para ello. Nos referimos al sector de las telecomunicaciones y al de la energía. Aunque se trate de cosas distintas, comparten un enfoque similar en los planes, como vamos a ver ahora, razón que justifica su análisis conjunto en este epígrafe.

El POTAU, como contenido indicativo propio del Programa andaluz de ciudades en lo que hace a los centros regionales, establece, en su apartado 25.2, entre otros, los si-

583. En el apartado 3.5 de la Memoria de Ordenación del POTAU de Sevilla, también se apunta que, “al igual que en otros ámbitos de gestión en los que se ha unificado a escala metropolitana la administración de tales servicios mediante la constitución de órganos supramunicipales, la efectiva constitución de una Red de Espacios Libres metropolitana requiere la creación de un órgano específico que se encargue de las labores de planificación, gestión y mantenimiento de la red de espacios de uso público. Independientemente de la forma jurídica de tal organismo, en él deben participar las distintas Administraciones con competencias en la materia (Administración autónoma y Administraciones locales)”.

584. De hecho, el POTAU de Sevilla contenía inicialmente, en el artículo 76.2 del Documento para la Información Pública de este, fechado en octubre de 2007, una referencia expresa a un “Consorcio Metropolitano de Espacios Públicos, Parques y Ríos del Área de Sevilla”.

güentes objetivos: dotarlos de infraestructuras y servicios avanzados de telecomunicaciones, así como de infraestructuras y servicios energéticos, implantación de sistemas de ahorro y eficiencia energética y promoción de las energías renovables. En ambos casos, telecomunicaciones y energía, el instrumento principal para ello es la elaboración de programas coordinados entre las Administraciones Públicas (regional y local) y las empresas operadoras. Por lo que hace a la energía, deberán crearse, según se indica, agencias de la energía de ámbito supramunicipal.

Como puede verse, el planteamiento de la cuestión sí que pasa por el enfoque global de la gestión de estas materias en las áreas metropolitanas. No otra cosa son esos programas coordinados a los que se refiere el POTA, como fórmula, eso sí, de menor alcance e incidencia sobre el ejercicio de las competencias, que la del Consorcio metropolitano. De esta forma, lo que varían son los instrumentos previstos. A pesar de ello, en nuestra opinión, estos programas bien podrían elaborarse utilizando el Consorcio metropolitano como sede de cooperación más adecuada, debiendo atribuirse a este funciones en orden a su elaboración, así como en el control de la ejecución y cumplimiento de los mismos. Ello exigirá, a su vez, contar con una fuerte presencia de las citadas empresas operadoras en los órganos consultivos del Consorcio, a fin de articular la cooperación y participación que el POTA pide de ellas.

Atribuir a los consorcios metropolitanos integrales competencias más intensas sobre estas materias, resulta, *a priori*, difícil. En gran medida, porque el POTA no establece disposición alguna en este sentido, el único mecanismo de relación interadministrativa previsto son los citados programas coordinados. Ello, pensamos que denota una cierta resistencia de la Administración autonómica a ceder competencias en estas materias, y, por tanto, un obstáculo serio a la idea de enfocar la necesaria cooperación interadministrativa por la vía del Consorcio en este caso. La previsión de crear entidades instrumentales autonómicas con competencias en materia de energía, como las mencionadas agencias supramunicipales de la energía, es buena prueba de ello.⁵⁸⁵ El que se contemple, en el apartado 84.3.c), que el desarrollo de las competencias locales en materia energética se efectúe mediante la creación de agencias locales de la energía, tampoco hace pensar que se esté pensando en ejercer conjuntamente las competencias.

El POTAU de Sevilla no añade grandes variaciones a este esquema. En su artículo 99, repite aquello de que “las Administraciones Públicas con competencias en materia de energía y las empresas operadoras elaborarán programas coordinados para dotar de infraestructuras y servicios energéticos al ámbito, implantar sistemas de ahorro y eficien-

585. En puridad, el POTA no dice expresamente que estemos ante una Administración institucional autonómica. No obstante, si el uso del término “Agencia” significa realmente algo, esto es lo que debe entenderse.

cia energética y promover las energías renovables”.⁵⁸⁶ En su Memoria de Ordenación, apartado 6.4, es más explícita, si cabe, la perspectiva metropolitana de esta cuestión, apuntándose como línea estratégica básica, con respecto a las infraestructuras básicas energéticas, “la planificación y gestión integral del sistema energético, considerando al sistema como un todo; es decir, tanto en el origen como en el procesamiento de los recursos energéticos disponibles”.

En materia de telecomunicaciones, se insiste en la elaboración y puesta en marcha de programas coordinados entre las Administraciones Públicas y las empresas operadoras, a fin de extender los servicios de telecomunicaciones al conjunto del Área Metropolitana [artículo 106.2.b) POTAU de Sevilla], y de implantar las infraestructuras que garanticen el acceso universal a los servicios telemáticos avanzados (artículo 107.2 POTAU de Sevilla).

Por el contrario, llama poderosamente la atención el desconocimiento de estos instrumentos en el POTAU de Málaga, cuyas normas sobre energía y telecomunicaciones (artículos 86 a 94) no siguen las determinaciones del POTA en este punto. Lo mismo ocurría en el POTAU de Cádiz (artículos 111 y 117), lo que, desde luego, está más justificado por ser anterior al POTA, así como, con mayor razón, en el POTAU de Granada (artículos 2.127 a 2.134).⁵⁸⁷

5.2.9. Otros sectores materiales de interés metropolitano

Finalmente, téngase en cuenta que, el análisis de las posibles competencias del Consorcio metropolitano integral que hemos hecho en estas páginas, no agota ni mucho menos todas las posibilidades existentes, aunque sí enfrenta las más factibles al hilo de las determinaciones de los planes territoriales andaluces, las que más claramente se infieren

586. Desaparece del texto final del POTAU de Sevilla la previsión inicial del Documento para la Información Pública de este (octubre de 2007), en la que se recomendaba “la creación de una Agencia Metropolitana de la Energía, como órgano de coordinación e impulso de las políticas energéticas en la aglomeración urbana” (artículo 55.2).

587. El POTAU de Granada ni siquiera establece disposiciones sobre telecomunicaciones, por cuanto “considera adecuado el funcionamiento actual y previsible de las infraestructuras de telecomunicaciones” (artículo 2.117.2). En nuestra opinión, esto no podrá seguir así por mucho tiempo, siendo necesaria una revisión del Plan en relación a esta materia, dado que el mismo es de 1999, y el POTA en 2006 establece importantes determinaciones sobre telecomunicaciones. Tampoco se entiende, por otro lado, que el POTAU de Málaga, una vez despachados los objetivos del Plan en relación con las infraestructuras de telecomunicaciones en su artículo 86.2, se limite solo a regular, en su artículo 94, las instalaciones de telefonía móvil, y el POTAU de Cádiz no contenga disposición alguna. A no ser que se considere suficientemente atendido el tema desde la planificación sectorial, lo cual tampoco creemos que sea justificación, puesto que siempre será necesario el engarce con la ordenación territorial, que pensamos se hará mejor a través de los planes territoriales metropolitanos, máxime cuando la LOTA predetermina su contenido en este sentido (artículo 11.1.b).

de estos. Cabe, pues, plantearse otras cuestiones que elevar a la escala metropolitana, máxime cuando este no acaba de ser un tema totalmente cerrado, sino abierto y siempre por redefinir.

Piénsese, por ejemplo, en el desarrollo social y económico como función metropolitana (artículos 25.1.b y 26.1 del POT). Como ocurre con tantas otras materias, son muchas las fórmulas que pueden usarse para su gestión y fomento. En los casos en que esta no se pone en común, es habitual la utilización de sociedades mercantiles en manos de la Administración municipal correspondiente. Pero también puede constatarse la existencia de mancomunidades y consorcios constituidos con este fin en aquellos supuestos en que las Administraciones implicadas deciden aunar esfuerzos.⁵⁸⁸ Por supuesto, esto también puede hacerse mediante el uso de sociedades mercantiles participadas por varias Administraciones Públicas, en nuestro caso, por las Administraciones del Área Metropolitana. Quizás, por razón de la materia, por cuestiones de eficacia, ello sea lo más razonable.⁵⁸⁹ Pero, al mismo tiempo, en el caso de que no se llegara al acuerdo de constituir una única sociedad de ámbito metropolitano, o de que esto no se estimara oportuno, podrían atribuirse al Consorcio metropolitano integral ciertas funciones de coordinación sobre la actividad de las sociedades mercantiles existentes, así como sobre cualquier otra entidad instrumental con competencias en esta materia dentro del Área Metropolitana.

Otro posible ejemplo que se nos ocurre, implica al sistema de protección civil. El Plan territorial de emergencia de Andalucía establece el marco de la planificación de emergencias. Esta incluye, entre otros, planes territoriales de emergencia locales de ámbito supramunicipal (Sección 1, "Sistema de prevención de riesgos", del Capítulo 3 del Título III del POT). La elaboración de estos planes podría también llevarse al Consorcio metropolitano integral.⁵⁹⁰

Siguiendo con esta lógica, en la medida en que la planificación supramunicipal en esta materia por parte del Consorcio desembocara en la apreciación de la necesidad de

588. Vid. FERIA TORIBIO, José María (dir.), GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Antonio (coord.), RUBIO TENOR, Marta y SANTIAGO RAMOS, Jesús, *Redes de cooperación y nuevas formas de gobernanza en Andalucía: una aproximación inicial*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, Dirección General de Administración Local, Sevilla, 2007, p. 23-25 y 59-61; RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín, MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, Rafael y CADENAS NEVADO, Adrián, "Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, 2005, p. 187.

589. En este sentido, vid. DE MIGUEL GONZÁLEZ, Rafael, "Zaragoza: Área Metropolitana funcional e institucional versus organización metropolitana de geometría variable", *op. cit.*, p. 12.

590. De hecho, en el artículo 12.5 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de gestión de emergencias en Andalucía, se establece que, "cuando el ámbito territorial de planificación afecte a una entidad local de ámbito supramunicipal, corresponde la aprobación del correspondiente plan de emergencia al órgano colegiado competente de dicha entidad local".

prestar los servicios de protección civil a escala metropolitana, la gestión de los mismos también podría atribuirse al Consorcio metropolitano.⁵⁹¹ De la misma manera, dado que los servicios de protección civil incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios, y que tanto la Comunidad Autónoma como los municipios tienen competencia sobre estos,⁵⁹² pensamos que también debería atenderse de forma específica a la posibilidad de ejercerlos a través del Consorcio metropolitano integral.⁵⁹³

5.2.10. La coordinación de los sectores materiales metropolitanos

Nuestra propuesta de lo que entendemos deben ser las competencias del Consorcio metropolitano integral, no puede darse por terminada sin hacer mención de lo que podría ser la cláusula de cierre del sistema. En el contexto de lo que se ha entendido siempre como una de las principales razones de ser del establecimiento de fórmulas de gobierno metropolitano,⁵⁹⁴ debe considerarse la atribución al Consorcio de la función de coordinación sobre toda acción pública de escala metropolitana.

No se trataría solo de atribuir al Consorcio la coordinación sobre los sectores materiales respecto de los cuales tenga atribuidas competencias de gestión. Se trataría de

591. En el artículo 25 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de gestión de emergencias en Andalucía, rubricado "Entidades locales de ámbito supramunicipal", se dispone que, "las entidades supramunicipales podrán crear y mantener servicios operativos propios de prevención e intervención, desarrollar y ejecutar las directrices en materia de protección civil emanadas de los órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía, así como ejercer aquellas funciones encomendadas por los municipios que integran su ámbito territorial, todo ello sin perjuicio de la normativa de régimen local".

592. El artículo 66.1 de nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de protección civil. Esta comprende la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, los cuales, a su vez, "incluyen los servicios de protección y extinción de incendios". Por otro lado, el artículo 92.2.d) del Estatuto atribuye a los ayuntamientos competencias sobre ordenación y prestación del servicio de "prevención y extinción de incendios". Con más detalle, sobre las competencias en materia de protección civil, puede verse ARROYO YANES, Luis Miguel, "Los municipios y la protección frente a las emergencias: competencias administrativas y condiciones de ejercicio de las mismas", en PARADA VÁZQUEZ, José Ramón y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen (dir.), *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 615 y ss.

593. La perspectiva metropolitana del servicio de prevención y extinción de incendios escapa a la consideración de los planes de ordenación del territorio andaluces. En buena lógica, el POTA únicamente tiene presentes los incendios forestales. De los POTAU, solamente el del Área de Granada, en su artículo 2.112.2.G), al definir los elementos que constituyen las dotaciones de nivel supramunicipal, se refiere a que forman parte de este nivel los suelos, construcciones e instalaciones públicas destinadas a "Equipamiento de seguridad y protección civil: Servicios de extinción y prevención de incendios y servicios de protección civil".

594. *Vid.* BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *Las áreas metropolitanas*, op. cit., p. 156 y 157; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, "Las competencias de las entidades metropolitanas en el Derecho español", op. cit., p. 71 y 72; MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, "Las competencias de las áreas metropolitanas en Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 28, 1996, p. 57.

atribuirle también la coordinación sobre aquellas materias que, aun no siendo su gestión competencia del Consorcio, trasciendan en su ejercicio por las Administraciones competentes a lo metropolitano, e impliquen intereses públicos de este orden.

No obstante, habida cuenta de la naturaleza de Administración instrumental del Consorcio metropolitano integral, por tanto, de Administración especializada, pensamos que no es posible atribuir a este una función de coordinación de lo metropolitano de alcance general. La atribución de funciones de coordinación al Consorcio, desligadas de las materias sobre las que tiene competencias de gestión, deberá delimitarse previamente en su objeto y alcance, a través de los correspondientes estatutos, y, en su caso, de la regulación legal específica del Consorcio metropolitano integral. De esta forma, esto no implica, en principio, un enfoque distinto al planteado con respecto a los distintos sectores materiales vistos en las páginas precedentes. Simplemente, se trataría de que, en relación a determinados sectores, el Consorcio metropolitano integral se limitaría a coordinarlos, mientras que en el resto de los sectores asignados, sus competencias alcanzarían también a la gestión, y, en su caso, planificación de la actividad.

La atribución de funciones de coordinación al Consorcio sobre materias que no han sido atribuidas expresamente a este por las Administraciones consorciadas, no es, en principio, posible sin acuerdo previo de estas. El Consorcio es un mecanismo de cooperación voluntario, y, como tal, no puede plantearse el ejercicio de competencias con la resistencia de las Administraciones que lo integran. La coordinación es aquí una coordinación voluntaria, buscada por las entidades consorciadas que deciden poner en común un mecanismo de cooperación específico para alcanzar este fin. De esta forma, dicha coordinación requiere que estas atribuyan antes al Consorcio la función de coordinar determinadas materias. No pareciéndoles oportuno ceder al Consorcio competencias de gestión sobre las materias afectadas, sí decidirían dejar que se les coordine con respecto a ellas.

Esto es así por lo que hace a las Administraciones consorciadas. La solución para aquellas que hayan decidido no integrarse en el Consorcio deberá ser distinta. Y, en cualquier caso, es más difícil de llevar a cabo. Piénsese que estas también operan en el Área Metropolitana, ejercen competencias dentro del ámbito territorial delimitado. Ciertamente, el ejercicio de estas competencias también requiere de una cierta coordinación por el Consorcio, en la medida en que trascienda a lo metropolitano. La dificultad aquí estriba en encontrar el título jurídico habilitante de esta coordinación, necesariamente forzosa, al tratarse de Administraciones no integradas en el Consorcio. En nuestra opinión, la solución más factible podría pasar por establecer la coordinación de sus funciones por el Consorcio mediante ley, concretamente, mediante la regulación legal específica del Consorcio metropolitano integral. Solo por ley debería poder construirse una solución de este tipo, que implica la coordinación como fórmula forzosa y obligatoria, no voluntaria. Su justificación vendría dada por la existencia de planes territoriales metropolitanos, que, al fin y al cabo,

son un instrumento de coordinación forzosa, así como por el carácter transversal de la ordenación del territorio en relación a cada uno de los sectores coordinados. Los planes territoriales metropolitanos y la regulación legal del Consorcio metropolitano integral, que se utilizaría para definir esta coordinación, pensamos que serían título suficiente para justificar la atribución de esta función al Consorcio.

En cualquier caso, entendemos que se trata de una cuestión delicada, ciertamente, difícil, por lo que a esta solución solo debería llegarse en último extremo, en el caso de que verdaderamente fuera difícil lograr la incorporación voluntaria de las Administraciones coordinadas al Consorcio metropolitano integral, habiendo fracasado los procesos de negociación encaminados a este fin, y siempre y cuando no hubiera otro modo menos gravoso de ejercer esta función. A su vez, el alcance de la función de coordinación debería cuidarse mucho en su ejercicio, que debería ser proporcionado, a fin de no sobrepasar los límites razonables de la misma, que se moverían siempre entre los fines propios del interés metropolitano y el necesario respeto a la autonomía municipal.

6. La organización del Consorcio metropolitano integral

Según pensamos, la organización del Consorcio metropolitano integral podría ser uno de los aspectos del régimen jurídico de este que lo singularizaran frente al común de los consorcios locales. Con esto no estamos queriendo decir que deba plantearse la configuración de órganos distintos a los que suelen conformar la estructura organizativa de cualquier Consorcio, los órganos podrían ser esencialmente los mismos que hemos observado en nuestro análisis de los consorcios metropolitanos sectoriales. La peculiaridad organizativa que haría distintos a estos consorcios, consistiría en su estructuración a través de una organización con un régimen jurídico de funcionamiento que diferenciara, especialmente, por lo que hace a la adopción de acuerdos. Y en atención a cada uno de los sectores materiales competencia del Consorcio, por tanto, también en consideración a las distintas Administraciones implicadas en cada uno de estos sectores, elementos estos en los que residen los factores de diferenciación que justifican una solución de este tipo.

Como ya hemos dicho en páginas anteriores, el ámbito territorial del Consorcio metropolitano puede variar en función del sector de actividad al que se atienda, dado que el POTA propugna un entendimiento flexible de la delimitación de los espacios metropolitanos por razón del tipo de acción pública que se ejerza sobre ellos. De esta forma, en la medida en que los distintos planes sectoriales introdujeran elementos de variación sobre el ámbito territorial metropolitano definido previamente en el POTAU, el Consorcio podría tener también ámbitos territoriales distintos, cada uno de ellos en función de un sector material determinado.

Esto no quedaría ahí, puesto que, como también se ha expuesto ya, la diferenciación del ámbito territorial del Consorcio traería también consigo la del ámbito subjetivo. Esto quiere decir que, para cada sector de actividad, las Administraciones implicadas serían distintas. A su vez, no todas ellas tendrían que formar necesariamente parte del Consorcio, puesto que la integración en este es voluntaria, o, aun habiéndose integrado en el Consorcio, podría ocurrir que decidieran no atribuir competencias a este en todos los sectores de actividad declarados de interés metropolitano. Por tanto, aun formando todas ellas parte del Consorcio, no todas contribuirían a manifestar su voluntad en relación a todos y cada uno de los asuntos de este, sino solo por lo que hace a aquellos asuntos que les afectasen directamente, por formar parte del Consorcio precisamente por razón de ellos.

De esta manera, las peculiaridades del ámbito territorial y el ámbito subjetivo del Consorcio determinarían la necesidad de articular a través de su organización los correspondientes cauces de diferenciación. La solución no es fácil, dada la complejidad de este planteamiento inicial, y la necesidad de atender, al mismo tiempo, a la concepción global de la gestión consorcial metropolitana. Téngase en cuenta que esta perspectiva integral no se puede perder, puesto que, al fin y al cabo, es lo que justifica que se haya traído esta diversidad funcional al Consorcio metropolitano integral. En nuestra opinión, el tema podría abordarse en los términos que vamos a exponer a continuación, por la vía de introducir ciertas especialidades en el régimen de adopción de acuerdos.

6.1. Los órganos de decisión del Consorcio

Entendemos que el órgano plenario del Consorcio, el correspondiente Consejo de Administración, debería estar integrado por representantes de todas las Administraciones consorciadas. Esto debería ser así, aunque no todas ellas hayan decidido atribuir competencias al Consorcio en relación a todos y cada uno de los sectores materiales que puedan ser competencia de este.

Ahora bien, de los distintos acuerdos que pudieran adoptarse en el Consejo de Administración, habría que distinguir entre aquellos que tengan que ver con lo que es la esfera de autoorganización propiamente dicha de este, en cierto modo, los que afectan a la sustancia y esencia del Consorcio como organización pública, y aquellos otros que se proyectan sobre el exterior, con incidencia sobre el ejercicio de competencias del Consorcio en los distintos sectores materiales de actividad pública. Es cierto que esta distinción no es fácil, entre otras cosas porque la realidad no siempre permite hacerla en términos absolutos. Por esta razón, la preparación de las sesiones del Consejo de Administración deberá atender cuidadosamente a esta cuestión, porque, conforme a nuestro planteamiento, va a tener repercusiones sobre el régimen de acuerdos.

De esta forma, en el proceso de formación de la voluntad del Consorcio como persona jurídica, en el mecanismo establecido para la adopción de los acuerdos de este, habría que diferenciar entre los dos tipos de acuerdos que acabamos de esbozar. En lo que hace al primero de estos tipos, todas las Administraciones consorciadas tendrían derecho a voto. Sin embargo, en relación al segundo, el derecho al voto de la Administración consorciada iría vinculado a la previa atribución de competencias por esta al Consorcio, en la materia respecto de la cual versara el asunto tratado.

Con la presencia de todas las Administraciones consorciadas en el Consejo de Administración, se logra la participación de todas ellas en la fase de deliberación del proceso de toma de decisiones del órgano, aunque no necesariamente en la fase de adopción de acuerdos, puesto que la participación en esta última dependerá del asunto de que se trate. Dicho de otra manera, toda Administración consorciada, por el mero hecho de formar parte del Consorcio, contará siempre con voz en las deliberaciones del Consejo de Administración de este, aunque no con voto en todo caso. Para contar con voto, habrá de tratarse de acuerdos que impliquen a todas las Administraciones consorciadas, por tratarse de asuntos que afecten a la sustancia del Consorcio como organización pública, o acuerdos sobre aquellas materias respecto de las cuales dicha Administración haya atribuido competencias al Consorcio.

Con este sistema, asegurando la participación, como mínimo con voz, en todos y cada uno de los asuntos del Consorcio, de todas y cada una de las Administraciones consorciadas, lo que se consigue es garantizar la necesaria visión integral del territorio y de la acción pública metropolitana, que ha de ser una de las principales señas de identidad del Consorcio metropolitano integral.⁵⁹⁵

595. El modelo barcelonés supone un claro ejemplo del diseño de un modelo organizativo en búsqueda de una visión integral de gobierno de lo metropolitano dentro de un espacio con ámbitos funcionales diferenciados. Si bien, con mayores dificultades, al corresponder los ámbitos funcionales a entidades distintas: Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, Entidad Metropolitana del Medio Ambiente y Entidad Metropolitana del Transporte. Como cuenta VENDRELL I AMAT, “los órganos colegiados de la tríada institucional utilizan fórmulas de sincronización de sesiones, -en el caso de plenarios e informativas-, o de simultaneidad, -juntas de gobierno-, que facilitan la coordinación de acciones, la presencia de los 150 consejeros metropolitanos que representan a los 35 municipios en las 3 entidades y la acción de gobierno conjunta. Así, la disparidad de los ámbitos institucionales, con 31 municipios en la MMAMB, 33 en la EMA y 18 en la EMT no es óbice para el funcionamiento ordenado de las sesiones y la interacción y participación de los electos”. Cfr. VENDRELL I AMAT, Jaume, “Área Metropolitana de Barcelona: Actuación y perspectiva”, *op. cit.*, p. 7. La constitución en el año 2009 del Consorcio del Área Metropolitana de Barcelona (estatutos publicados en Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, núm. 5386, de 25 de mayo de 2009), en el que se integran como miembros de pleno derecho estas tres entidades, supone un paso más en el logro de esta integración. La aprobación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, pretende ser el paso definitivo.

Ahora bien, a partir de ahí, garantizada la gestión integral del ente consorcial en este punto, hay que proceder a solucionar el factor de diferenciación que supone el que las Administraciones consorciadas hayan podido atribuir competencias al Consorcio en distinto grado. Esto se logra distinguiendo dentro del segundo tipo de acuerdos, a aquellos que tienen proyección exterior sobre los distintos ámbitos de actividad pública asumidos por el Consorcio. Dado que no todas las Administraciones consorciadas habrán asignado las mismas competencias al Consorcio, resultará que, de los distintos asuntos que pueda tratar este, unos serán de su interés y otros no. Por ello, existiría una correlación entre la legitimación para ejercer el derecho al voto en el Consejo de Administración y la atribución concreta de competencia sobre la materia respecto de la cual verse el acuerdo. Dicho de otra manera, dentro de este segundo tipo de acuerdos, habría que limitar el derecho al voto de las Administraciones consorciadas a aquellos asuntos que traten sobre materias respecto de las cuales hayan atribuido competencias al Consorcio, no pudiendo ejercerse este derecho en el resto de las materias, sobre las que solo se tendría voz, pero nunca voto.⁵⁹⁶

La posibilidad de contar con representantes de Administraciones Públicas con voz pero sin voto, es algo que ya se contemplaba para los consorcios metropolitanos sectoriales. Si bien, aquí se trata de un supuesto distinto, por cuanto se trataría de representantes de Administraciones que sí forman parte del Consorcio, aunque no por razón de la materia sobre la que hay que tomar una decisión, aspecto este que es el que justifica que no se le dé voto en relación a la misma.

Evidentemente, este modelo tendría consecuencias en el sistema de ponderación de votos. En principio, este podría ser el mismo que hemos analizado en nuestro estudio de los consorcios metropolitanos sectoriales. Así, la Administración autonómica tendría el 45% de los votos ponderados, la Diputación Provincial el 5 o el 10% de estos, y los ayuntamientos el 45 o el 50% restante.

Como ya se sabe, esta proporción obedece a la idea de configurar el Consorcio metropolitano como Consorcio local, lo que solo es posible si la Administración autonómica no tiene el control mayoritario de la entidad.⁵⁹⁷ A su vez, los votos asignados a los

596. Para atender a este mismo problema, la integración o no en el modelo metropolitano de Administraciones que puedan no tener interés alguno en determinados asuntos, NAVARRO DEL CACHO propone articular "órganos complejos constituidos en función de los asuntos a resolver y aprovechando al máximo las estructuras y organizaciones existentes". Cfr. NAVARRO DEL CACHO, Carlos, "Las demás entidades locales", en FANLO LORAS, Antonio (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Administración local de Aragón*, Corte de Aragón, Zaragoza, 2000, p. 123 y 134.

597. En especial, tras la aprobación de la LAULA, cuyo artículo 81.2 establece que, "en aquellos consorcios en los que, junto con entidades locales, participe la Administración de la Junta de Andalucía a través de cualquiera de sus consejerías, agencias o empresas públicas de ellas dependientes, aportando medios materiales o financieros, el órgano de gobierno de aquellos deberá

ayuntamientos se ponderan en atención a la población de cada municipio, de tal forma que la diferencia que esto suponga responda al menos a un criterio razonable y democrático, cual es el de la población. La posible posición mayoritaria de un Ayuntamiento con respecto a otro obedecerá siempre a un criterio de población, y, en cualquier caso, nunca resultará desproporcionada, sino justificada por esta, y, al mismo tiempo, atenuada por la participación de otras Administraciones de distinto orden, la Administración provincial y la Administración autonómica, así como por la naturaleza jurídica del Consorcio como entidad pública de cooperación interadministrativa.⁵⁹⁸ De esta manera, se garantiza un cierto equilibrio en la organización del Consorcio metropolitano, como respuesta a la estructura, cada vez más policéntrica, y, desde luego, ya nunca monocéntrica en términos absolutos, de nuestras áreas metropolitanas.⁵⁹⁹

Presumida la asignación de competencias al Consorcio, con respecto a todas las materias y en todo caso, tanto por la Administración autonómica como por la Administración provincial, la diferenciación en el sistema de votos habría que plantearla con respecto a la ponderación de los de los ayuntamientos. De esta manera, habida cuenta de que la atribución competencial realizada por estos puede ser variable, el porcentaje de votos ponderados correspondiente a cada Ayuntamiento podrá variar en atención a cada sector de actividad, puesto que no todos los ayuntamientos consorciados tendrán derecho a voto en todas y cada una de las materias.

Las mismas propuestas que hemos hecho en estas páginas para el Consejo de Administración, entendemos que, con las lógicas adaptaciones, serían trasladables al correspondiente órgano colegiado ejecutivo del Consorcio, el Comité o Comisión Ejecutiva, que actúe con funciones delegadas del Consejo de Administración.

Otros órganos de decisión del Consorcio, como la Presidencia, la Vicepresidencia y la Gerencia, todos ellos órganos unipersonales, no plantean especiales problemas, ni presentan, por tanto, peculiaridades que deban reseñarse. La principal dificultad en relación a la Presidencia y la Vicepresidencia no será jurídica, sino política e institucional, y consistirá en la determinación de la persona que ejerza esta función.

integrar un número de miembros en representación de la Comunidad Autónoma que, sin que pueda suponer la mayoría absoluta respecto al número de miembros total del órgano, garantice la proporcionalidad de su aportación económica”.

598. Lo que se asegura también con la redacción del artículo 81.1 de la LAULA, que impide que ninguno de los representantes de las entidades consorciadas pueda ostentar la mayoría absoluta dentro de los órganos de gobierno del Consorcio.

599. Todo esto, como ha dicho MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, sin perjuicio del “efecto material del diferente peso específico de unas Administraciones respecto de otras”. *Cfr.* MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis e YSA FIGUERAS, Tamyko, *Las personificaciones instrumentales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*, *op. cit.*, p. 217.

En los consorcios metropolitanos sectoriales esta cuestión se resolvía en los estatutos, cerrándose en estos el titular de estos órganos. Por tanto, se optaba por alcanzar el acuerdo sobre este aspecto en la fase decisional inicial de constitución del Consorcio. La mayor trascendencia de los consorcios metropolitanos integrales hará más difícil, en nuestra opinión, llegar a un acuerdo sobre el particular. Por ello, podría ser aconsejable que los estatutos no cerraran la designación de los titulares de estos órganos, dejando la misma a la elección del Consejo de Administración. Este, por mayoría cualificada, y para un periodo de tiempo determinado, podría elegir, de entre sus miembros, a las personas a las que habrían de encomendarse los correspondientes mandatos. Sin duda alguna, esta solución facilitaría los procesos decisionales iniciales, y sería más democrática y acorde con la naturaleza asociativa del Consorcio.

Por lo que hace al gerente, este será contratado por el Consejo de Administración, a propuesta de la Presidencia, elemento este que, según entendemos, tiene más un matiz simbólico que otra cosa, puesto que la Presidencia no propondrá nunca un gerente que no cuente con el acuerdo del Consejo de Administración. A su vez, a nuestro juicio, más que la concreta especialización profesional de este en relación a un determinado sector, cosa esta que en este tipo de Consorcio, transversal y multifuncional, no tiene mucho sentido, habría que cuidar su capacidad para lograr la buscada configuración del Consorcio como modelo de Administración con funciones de gestión integral del espacio metropolitano. Con este fin, dentro de las funciones de dirección de la gestión y administración del Consorcio que suelen atribuirse a la Gerencia, habrá que potenciar especialmente la de organizar y dirigir al personal de los diferentes servicios y unidades de este, que deberá plantearse bajo esta perspectiva de impulso de la gestión integral.

6.2. Los órganos de consulta del Consorcio

Mayores peculiaridades pueden plantear los órganos de consulta del Consorcio. Sabido es que a estos órganos se atribuyen funciones de consulta y colaboración, así como que a través de ellos se articula la participación en el Consorcio de los agentes sociales y económicos más representativos.

La importancia de esta participación en la construcción de las nuevas áreas metropolitanas también ha sido ya apuntada en este trabajo,⁶⁰⁰ razón por la que, como ya se ha dicho, los actores privados que integran estos sectores deberán contar con un medio de traslación de sus preocupaciones e inquietudes al Consorcio.⁶⁰¹ En nuestra opinión,

600. Conforme a lo que planteábamos en TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, op. cit., p. 74-78.

601. Según decía ORTIZ DÍAZ, "el futuro del Estado y de la Administración Pública requerirá,

el mecanismo idóneo para ello es integrar a sus representantes en el órgano consultivo del Consorcio como medio de participación orgánica.

Otras fórmulas de integración de estos en el Consorcio, como su incorporación como miembros de pleno derecho del mismo, no nos parecen oportunas, por cuanto, a nuestro juicio, no traerían más beneficios que desventajas. Quizás, como ya se analizaba en el Capítulo anterior, en el caso de las fundaciones bancarias, podrían convertirse en una cómoda vía de financiación, lo que pasa es que no siempre será fácil encontrar puntos de interés común con las Administraciones consorciadas, mucho menos que esta confluencia de intereses se extienda a todo el ámbito de gestión del Consorcio. Además, quedarían por resolver las implicaciones que ello tendría sobre el modelo de organización de este. En nuestra opinión, demasiadas complicaciones para una fórmula que exige de mayor sencillez, sobre todo cuando las dificultades añadidas no compensen. Por la misma razón, con argumentos de más peso, no vemos factible la incorporación al Consorcio, como miembro del mismo, de otro tipo de organizaciones privadas que ni siquiera pueden aportar la ventaja de traer al Consorcio una cierta financiación.⁶⁰²

Concebida, pues, la participación de todas estas organizaciones privadas en el Consorcio a través de su incorporación al órgano consultivo, el problema viene dado por la plurifuncionalidad del modelo de Consorcio que se propone. La diversidad de materias que pueden ser objeto de este, multiplica el número de posibles agentes con interés en formar parte del órgano consultivo del Consorcio. Esto, qué duda cabe, dificulta el funcionamiento ágil del órgano, desmereciéndolo, por mucho que, al tratarse de un órgano de consulta, no de gestión, pueda exigírsele una menor rapidez y flexibilidad en su funcionamiento.

Por ello, creemos que deberá potenciarse el funcionamiento por comisiones de este órgano. Aprovechar, quizás, la fórmula de las comisiones técnicas diseñadas para los

cada vez más, esa colaboración y cierta inserción del sector privado en el público". Cfr. ORTIZ DÍAZ, José, "Problemas estructurales del Derecho de la organización administrativa", *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 170, 1971, p. 210. Más recientemente, otros autores han destacado la necesidad de "instrumentar mecanismos de participación y cooperación público-privado como una constante en la toma de decisiones de la gran ciudad". Cfr. BORJA, Jordi y VENTAYOL, Jordi, "Grandes ciudades y/o áreas metropolitanas. Realidades complejas que exigen soluciones simples", en FONT I LLOVET, Tomás (dir.), *Informe sobre el Gobierno local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1992, p. 438 y 439.

602. En este sentido, SÁNCHEZ SÁEZ ha valorado la participación en el gobierno de las ciudades de los actores privados. Este autor ha señalado "la inexistencia en España de un sector sin ánimo de lucro potente, capaz de llevar a cabo operaciones urbanas de alto nivel técnico y financiero. El sector no lucrativo urbano se centra básicamente en procesos reivindicativos y de ayuda mutua, siendo muy reciente el desarrollo de un sector asociativo urbano con claro impacto en la prestación de servicios sociales y en la construcción de la ciudad". Cfr. SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José, *Autonomía local y descentralización*, op. cit., p. 211 y 212.

consorcios de transportes. Pero constituyéndolas en el seno del Comité o Consejo Consultivo del Consorcio, no de la Gerencia, como comisiones delegadas de este, órgano plenario consultivo que se centraría en aquellas cuestiones que tuvieran que ver con el funcionamiento integral del Consorcio. A las distintas comisiones técnicas delegadas, se les atribuirían funciones en atención a cada uno de los distintos sectores de actividad competencia del Consorcio. Conforme a esta lógica, estas comisiones aglutinarían a los representantes de los agentes sociales y económicos directamente interesados en el sector material de que se trate.

7. Los medios materiales y personales del Consorcio metropolitano integral

Siendo los medios materiales y personales de cualquier Administración Pública, imprescindibles para alcanzar los fines de estas, el principal problema que pueden suponer los medios del Consorcio metropolitano integral viene dado por el encarecimiento del modelo metropolitano, que, inevitablemente, traerá consigo dotar a esta nueva Administración de dichos medios.

La cuestión no es baladí, puesto que la multiplicación de instancias institucionales termina por repercutir sobre el bolsillo del contribuyente metropolitano, que ve incrementada exponencialmente la carga impositiva a la que se le somete. En esto, el modelo de múltiples entidades metropolitanas de diverso tipo, que estaba vigente en el Área Metropolitana de Barcelona, hasta la aprobación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, aun presumiendo su buen funcionamiento, haciendo de la necesidad virtud, representa hoy día el ejemplo más patente de lo que no debería ser, si se atendiera exclusivamente a esta perspectiva del problema, y se planteara el tema únicamente en estos términos.

No obstante, la realidad es que, por costosa que sea una nueva superestructura administrativa, por mucho que, efectivamente, suponga la multiplicación de niveles, sumando a los ya existentes uno más, el metropolitano, si esta es útil, no deberá importar lo que cueste, por cuanto, en definitiva, su creación se estime necesaria para el ciudadano metropolitano por razón de su eficacia y la mejora en la calidad de vida de este.

Por ello, en nuestra opinión, la clave de esta cuestión está, fundamentalmente, en evitar que los consorcios metropolitanos integrales que proponemos deriven en superestructuras inútiles y costosas. Para ello, habrá que empezar por abaratar lo que pueda hacerlos caros. La solución más adecuada para esto pensamos que sería la de aprovechar los medios materiales y personales ya existentes en las Administraciones Públicas que se consorcian, redirigiéndolos hacia el Consorcio, como una consecuencia lógica de la propia reconducción de funciones. Téngase en cuenta, además, que el Consorcio, en

principio, necesita de muy poco. Como ha señalado de Miguel González, se trata de una fórmula con un bajo coste de mantenimiento institucional, por cuanto permite reorganizar e impulsar el capital fijo y humano ya existente, que es el de los municipios.⁶⁰³

De hecho, según nuestro criterio, deberían aprovecharse, especialmente, los medios personales de las diputaciones provinciales. Considérese que estas han acumulado una experiencia nada desdeñable, de muchos años, en el nivel de gestión de lo supramunicipal, por ser esta la escala a la que actúan. Por tanto, constituyen un importante activo que cabría reutilizar para el Consorcio metropolitano integral.

Del mismo modo, pensamos que también deberían utilizarse los medios con los que ya cuentan los consorcios metropolitanos sectoriales vigentes en estos momentos, principalmente porque sus funciones se reconducirán ahora al nuevo Consorcio metropolitano integral, pero también porque así puede sacarse partido del activo que estos han supuesto en la gestión de lo metropolitano.

8. La financiación del Consorcio metropolitano integral

En nuestra opinión, en el sistema de financiación del Consorcio metropolitano integral puede residir gran parte del éxito de esta figura, aunque también, como ya apuntábamos en otra parte de este Capítulo, algún riesgo, nada desdeñable, para la autonomía de las entidades locales que quieran integrarse en el Consorcio.

La financiación del Consorcio deberá utilizarse como factor de fomento de su constitución, dando a las Administraciones implicadas motivos suficientes para decidir integrarse en el mismo. A nadie se le escapa que, con no ser, en el ámbito de las medianas y grandes ciudades, la insuficiencia crónica del modelo de financiación municipal la principal razón de consorciarse, esta también tiene un peso importante en dicha decisión. Por esta razón, se trata de un tema que deberá cuidarse especialmente en el diseño y, sobre todo, en la puesta en marcha del Consorcio metropolitano integral. Al ser esta una cuestión que no es propia del campo de estudio de nuestra disciplina, no pretendemos abordarla con carácter exhaustivo en estas páginas, por lo que nos limitaremos a sentar algunos criterios que, según creemos, deben informar el enfoque que se dé a este tema.

603. Cfr. DE MIGUEL GONZÁLEZ, Rafael, "Zaragoza: Área Metropolitana funcional e institucional versus organización metropolitana de geometría variable", *op. cit.*, p. 14. En el mismo sentido, *vid.* GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio, "La perspectiva legislativa y de actuación autonómica de los consorcios como instrumentos de coordinación interadministrativa", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995, p. 229 y 230.

La financiación del Consorcio metropolitano integral deberá distinguir, por un lado, los gastos corrientes de este como organización pública, y, por otro, los gastos de inversión y explotación del sistema de infraestructuras y servicios metropolitanos que se pone en marcha con el mismo. La financiación de los primeros deberá seguir un criterio fijo, y la de los segundos un criterio variable.

Los gastos corrientes del Consorcio deberán financiarse fundamentalmente con cargo a las aportaciones de las Administraciones consorciadas. Estas se calcularán en función del porcentaje de participación de cada Administración en el Consorcio, que es el mismo que se utiliza para ponderar los votos en el Consejo de Administración. Como este, según se ha visto, es variable, habrá que tomar como porcentajes fijos los establecidos en relación a la adopción de aquellos acuerdos que implican a todas las Administraciones consorciadas. Esto es, se determinarán los porcentajes partiendo de la base de que todas las Administraciones integrantes del Consorcio están interesadas en igual medida en el sostenimiento de la estructura organizativa de este. En este punto, el peso de la participación económica de las Administraciones locales será sensiblemente mayor que el de la Administración autonómica, conforme a los porcentajes que ya vimos, y con las consecuencias en el régimen jurídico del Consorcio que ya conocemos.

Sin embargo, los gastos de inversión y explotación del sistema de infraestructuras y servicios metropolitanos se financiarán conforme a un criterio variable. En buena lógica, estos gastos irán en función del coste de las infraestructuras y servicios de que se trate, que variará según el sector material competencia del Consorcio, puesto que cada uno de estos presentará necesidades distintas, tanto por razón de la materia como por el momento en que se plantee dicha necesidad. Por ello, será preciso un sistema de financiación flexible y variable, que se ajuste a los requerimientos de este tipo de gastos. En este sentido, pensamos que el medio de financiación principal deberá ser el recurso a convenios y contratos-programa, al modo en que se ha hecho en el caso de los consorcios metropolitanos de transportes conforme al modelo del artículo 24 de la LOTUMVA.

La financiación de los gastos de inversión y explotación del sistema de infraestructuras y servicios metropolitanos mediante convenios y contratos-programa, deberá utilizarse por la Administración autonómica como medio de estímulo para la constitución de los consorcios metropolitanos integrales. Esta deberá aportar innegables ventajas que lleven a los entes locales del Área Metropolitana a optar por incorporarse al Consorcio.

Es evidente que, mientras el sistema de financiación de las Haciendas locales siga siendo el actualmente vigente, deficitario a todas luces, la denunciada insuficiencia del mismo obligará a la Administración autonómica a llevar el peso de la financiación del Consorcio en relación a este tipo de gastos, que son, sin duda alguna, los que pueden

alcanzar un mayor coste. No es esto más que una manera de corregir las deficiencias del sistema de financiación local. Sin que, por otra parte, ello tenga consecuencias directas en el dominio y control efectivo de los órganos rectores del Consorcio, que sigue dependiendo de los porcentajes de participación establecidos a efectos de gastos corrientes, e independientemente de que siempre pueda existir un cierto control de facto de la Administración autonómica por esta vía.

Por esta razón, habrá que tener especial cuidado en resolver adecuadamente la tensión existente entre la autonomía de las entidades locales que quieran integrarse en el Consorcio y la necesidad de establecer cauces de fomento de dicha integración. Para garantizar el respeto a la autonomía local, la decisión de incorporarse al Consorcio ha de ser una decisión libre, que responda principalmente a una opción política propia, incentivada por la Administración autonómica, pero tomada en el contexto de esa autonomía.

9. La virtualidad del Consorcio metropolitano integral frente al Área Metropolitana

Comenzábamos este libro, apuntando la posibilidad de solucionar los problemas propios del fenómeno metropolitano desde diversas técnicas jurídicas, sin necesidad de limitarse al instrumento diseñado en el artículo 43 LBRL, el Área Metropolitana entidad local.⁶⁰⁴ De las distintas técnicas posibles, nos hemos detenido en este trabajo en el análisis de un instrumento muy concreto, el Consorcio metropolitano. Este, hasta el momento, se ha utilizado para la solución del fenómeno metropolitano en Andalucía en relación a un par de sectores, transportes y vivienda.

Tras su estudio, habida cuenta del éxito de esta fórmula, convencidos de su buen funcionamiento y de su idoneidad, queriendo ir más allá, hemos terminado proponiendo la formulación de un Consorcio metropolitano plurifuncional, al que hemos denominado Consorcio metropolitano integral. Este se ha planteado, en todo momento, como la opción más factible en Andalucía, en orden a sustituir a la fórmula del Área Metropolitana de la LBRL, técnica inédita en nuestra Comunidad Autónoma desde el punto de vista de su realización práctica, y que, por lo demás, apenas se ha utilizado en el resto del territorio español.

Por tanto, como colofón de este Capítulo, procedemos en estas páginas a realizar, a modo de síntesis y recapitulación, algunas consideraciones dirigidas a justificar y

604. En referencia al análisis de esta cuestión que hacíamos en TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, op. cit., p. 239 y ss.

fundamentar la conveniencia y oportunidad de abandonar definitivamente en Andalucía el Área Metropolitana del 43 LBRL como recurso jurídico de solución del hecho metropolitano, y optar, en su lugar, por la fórmula del Consorcio metropolitano integral. Se trata de plantearse las ventajas que supondría la extensión de la técnica del Consorcio metropolitano, en una valoración de conjunto que habrá de tener especialmente en cuenta la escasa virtualidad práctica que, tanto en el conjunto del territorio andaluz como en todo el Estado español, ha tenido finalmente el Área Metropolitana de la LBRL.⁶⁰⁵

En todo caso, debe tenerse presente que la solución jurídica del hecho metropolitano mediante la figura que proponemos no cierra el paso al uso simultáneo de otras técnicas. El carácter diferenciado y variable del hecho metropolitano difícilmente permitiría una solución del mismo en estos términos. No obstante, la comparación que aquí se realice se hará entre las bondades del Consorcio metropolitano integral y los inconvenientes del Área Metropolitana, obviando otras posibles fórmulas de solución de lo metropolitano. Los extremos de la comparación son estos por motivos evidentes. El Área Metropolitana porque es la técnica jurídica prevista con carácter específico por la LBRL para la solución del hecho metropolitano. Por ello, cualquier otra técnica propuesta deberá justificarse siempre frente a esta. El Consorcio metropolitano integral es la solución que en este trabajo se propone, razón por la que constituye el otro extremo de la comparación.

Como hilo conductor de nuestra exposición utilizaremos, fundamentalmente, la enumeración de las ventajas que, en nuestra opinión, tiene la figura del Consorcio metropolitano integral, como técnica de solución del hecho metropolitano, frente al Área Metropolitana. Por ello, *a sensu contrario*, todas estas ventajas se erigen, a su vez, en razones que pueden argumentarse en contra de las áreas metropolitanas, contribuyendo a constatar el fracaso de estas, y a determinar el éxito de los consorcios metropolitanos.

Conforme a este planteamiento, según nuestro criterio, los principales aspectos que deben destacarse son los que siguen:

605. En cualquier caso, esta valoración de alcance general es independiente de la decisión concreta de crear el Consorcio metropolitano en cada uno de los casos de que se trate, cuestión esta en la que no entramos, y que deberá ser valorada detenidamente por las Administraciones implicadas en cada caso. Como ha apuntado MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, la creación de una entidad instrumental local también presenta sus inconvenientes, por lo que, finalmente, se tratará de que los costes de su creación sean inferiores a sus ventajas. *Vid.* MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis e YSA FIGUERAS, Tamyko, *Las personificaciones instrumentales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas, op. cit.*, p. 261 y ss.

9.1. La voluntariedad

El Consorcio metropolitano integral se inserta en el cuadro de las técnicas de cooperación interadministrativa existentes en nuestro Derecho, por lo que se basa en la voluntariedad, creándose mediante Convenio.⁶⁰⁶ Sin embargo, el Área Metropolitana del 43 LBRL se inserta entre las llamadas técnicas de coordinación forzosa, por tanto tiene carácter obligatorio, y requiere de Ley para su creación.⁶⁰⁷

El Consorcio metropolitano se configura como una fórmula asociativa de carácter voluntario, que se fundamenta en la potestad de organización y el derecho de asociación de las entidades que lo constituyen, y en el caso de las entidades locales, en última instancia, en su autonomía constitucionalmente reconocida. El Área Metropolitana se caracteriza por ser una imposición autonómica, concebida como un límite a la autonomía municipal, que se fundamenta en gran parte en la potestad de organización de la Comunidad Autónoma, y, en el caso de que se decida configurarla como una entidad territorial, en las competencias sobre organización territorial de esta.⁶⁰⁸

La voluntariedad del Consorcio constituye uno de sus principales activos. De esta forma, el carácter voluntario del modelo de Administración metropolitana que se propone, combate las posibles reticencias que existan de partida por parte de los municipios del Área Metropolitana a formar parte del mismo. La voluntariedad actúa como factor de estímulo y fomento de esta solución, por cuanto trae consigo la flexibilidad, y la posibilidad de elegir qué es lo que se quiere, conforme a un modelo que resulta, a todas luces, mucho más respetuoso con la autonomía local que el del Área Metropolitana del 43 LBRL. Ello es así, en gran medida, porque los municipios van a tener algo que decir, respecto de la forma en la que ellos entienden que se deben satisfacer los intereses públicos que han de salvaguardarse.

Pero, al mismo tiempo, la confluencia en los procesos decisionales de constitución del Consorcio, de distintas Administraciones municipales, de la Administración provincial y de la Administración autonómica, permite que a este modelo no se llegue de cualquier

606. Sobre las ventajas que supone la construcción del modelo de Administración metropolitana basándose en la adhesión voluntaria al mismo, *vid.* DE MIGUEL GONZÁLEZ, Rafael, "Zaragoza: Área Metropolitana funcional e institucional versus organización metropolitana de geometría variable", *op. cit.*, p. 12-14.

607. En este sentido, *vid.* MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, "Áreas metropolitanas", en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo I. A-G*, Iustel, Madrid, 2005, p. 238 y 239.

608. El éxito y la mayor viabilidad práctica de las fórmulas voluntarias frente a las impuestas desde instancias superiores no es nada nuevo, ya era puesto de manifiesto por MARTÍN MATEO, quien contraponía el desprestigio de la Corporación administrativa del Gran Bilbao frente al prestigio del Consorcio de Aguas del Gran Bilbao. *Cfr.* MARTÍN MATEO, Ramón, *Problemática metropolitana (Estudios y Dictámenes)*, *op. cit.*, p. 240 y 241.

manera, mediante la satisfacción desordenada de intereses aislados. Este modelo será el resultado de un proceso, en el que todas las Administraciones implicadas en la mejor realización de los intereses metropolitanos, hayan podido reflexionar conjunta y adecuadamente acerca de cuál es el modelo que se quiere, entendiendo por tal el que más beneficie a todos, en esencia, al ciudadano metropolitano. Ello supone dejar a un lado los indeseables particularismos e insularidades de aquellas Administraciones que, faltas del convencimiento de su pertenencia a la comunidad metropolitana y, por tanto, de la necesidad de coordinar la acción pública a esta escala para una mayor eficacia de la misma, olviden la solidaridad y el equilibrio en la gestión de lo metropolitano que implica pensar en el ciudadano metropolitano como fin último.⁶⁰⁹

9.2. La horizontalidad

La naturaleza asociativa del Consorcio metropolitano se ajusta mejor a las tendencias dominantes acerca de cómo debe entenderse hoy día lo metropolitano. Ello es así, tanto desde la perspectiva de la estructura actual de las áreas metropolitanas, como desde el punto de vista de los postulados propios de la gobernanza, que exigen fórmulas asociativas, por las ventajas que trae consigo la mayor flexibilidad de las mismas.⁶¹⁰

Centrándonos en el primero de estos aspectos, debe dejarse constancia aquí del cambio en la morfología de las áreas metropolitanas de nuestros tiempos, asunto este que hemos tratado en otro trabajo,⁶¹¹ señalando que, frente a la verticalidad y la jerarquía propias de las áreas del pasado, estas se articulan ahora en torno a la horizontalidad y el equilibrio entre sus partes componentes.⁶¹² Evidentemente, las técnicas jurídicas de base asociativa, voluntarias y, hasta cierto punto, igualitarias, como el Consorcio metropolitano, se acomodan mejor a esta estructura, por cuanto permiten garantizar el equilibrio entre las Administraciones implicadas, de tal forma que, en la estructura organizativa del Consorcio, ninguna tenga un predominio desproporcionado sobre otra.

609. En este sentido, ALLENDE LANDA ve "necesario un grado importante de solidaridad en el grupo social que conforma el Área"; se trata, dice, "de racionalizar, solidariamente, la situación de hecho que comporta el fenómeno metropolitano". Cfr. ALLENDE LANDA, José, "Áreas metropolitanas: contenido, crisis y nuevos enfoques", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 15, 1986.

610. En esta línea, *vid.* DE MIGUEL GONZÁLEZ, Rafael, "Zaragoza: Área Metropolitana funcional e institucional versus organización metropolitana de geometría variable", *op. cit.*, p. 9.

611. *Vid.* TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, *op. cit.*, p. 54-61.

612. La tendencia a la horizontalidad se encuentra cada vez más acusada en las áreas andaluzas. Así, el POTAU de Sevilla apuesta por fortalecer la estructura de esta como "área urbana polinuclear de naturaleza metropolitana", artículos 12.d) y 16.1.c). En los mismos términos se pronuncia el POTAU de Málaga, artículo 13.a). Y el POTAU de Cádiz refiere como objetivo del sistema de asentamientos del Plan "fomentar la organización polinuclear de la Bahía", artículo 13.a).

Esto no quiere decir que la técnica del Área Metropolitana, tal y como está configurada en nuestra LBRL, no se haya preocupado de que estén representados los municipios que la integran y de que esta representación sea equilibrada. Esta preocupación está bien presente en el 43.3 LBRL, donde se dice que en sus órganos de gobierno y administración “estarán representados todos los municipios integrados en el Área”, o que su régimen económico y de funcionamiento “garantizará la participación de todos los municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos”. Lo que ocurre es que, en la práctica, esta representación ha sido difícil de componer, generándose a menudo auténticos problemas de equilibrio entre los distintos municipios en el seno del Área Metropolitana.⁶¹³

Por el contrario, la naturaleza jurídica del Consorcio parece responder mejor a estos problemas, habida cuenta de la paridad entre las partes que conlleva su carácter asociativo y de técnica de cooperación voluntaria. Recuérdese la formulación del artículo 81.1 de la LAULA, que exige que los órganos de gobierno del Consorcio “estén integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción estatutariamente establecida y sin que ninguno de ellos ostente mayoría absoluta”. Obviamente, esto no evita que, en el plano práctico de resolución de esta cuestión, se puedan dar problemas a la hora de equilibrar la representación entre las distintas entidades consorciadas, puesto que la paridad entre estas, al fin y al cabo, no deja ser relativa. Pero, como del carácter asociativo de esta figura se deriva la voluntariedad de la misma, difícilmente se llevará a la organización del Consorcio una fórmula de representación que no haya sido, al menos, querida por todos, lo que no ocurre en el caso del Área Metropolitana como técnica jurídica impuesta desde arriba.

9.3. La cooperación interadministrativa

El Consorcio metropolitano como fórmula de cooperación se acomoda mejor al sistema de relaciones interadministrativas derivado de la Constitución española de 1978, que confía en el funcionamiento más eficaz de este a través de las técnicas de relación voluntarias, y concibe como último recurso las técnicas de relación obligatorias como el Área Metropolitana. Nuevamente, se pone el acento en el carácter voluntario del Consorcio frente a la obligatoriedad del Área Metropolitana.⁶¹⁴

613. Así, ha dicho SOSA WAGNER que “en el diseño de tales áreas el mayor problema ha sido y es el de conseguir una representación equilibrada de los municipios que se integran en el Área”. Cfr. SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho Local*, 9.ª ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2005, p. 136 y 137.

614. SÁNCHEZ SÁEZ hace un llamamiento a la búsqueda de fórmulas de cooperación entre las distintas Administraciones implicadas en la gestión del territorio metropolitano de las ciudades. Para este autor, “el gobierno metropolitano debe (...) entenderse más como una relación consorcial o contractual entre Administraciones, que como una relación jerárquica”. Cfr. SÁNCHEZ SÁEZ,

La cooperación es en sí misma una ventaja.⁶¹⁵ Esto es así porque, presupuesta la complejidad del reparto de competencias entre las distintas Administraciones Públicas con intereses sobre un mismo ámbito territorial, la constitución de un ente administrativo de cooperación, como es el Consorcio metropolitano integral, facilita bastante el ejercicio coordinado de las competencias. El resultado es una mejora en el funcionamiento de la acción pública en la escala metropolitana, lo que repercute positivamente en la eficacia de la misma.⁶¹⁶

Como ha dicho Sosa Wagner, el Área Metropolitana como fórmula de coordinación obligatoria es Derecho del pasado.⁶¹⁷ El Consorcio metropolitano como fórmula de coordinación voluntaria, basada en la cooperación de las entidades consorciadas, permite dejar a un lado los prejuicios y temores generados por la utilización histórica del Área Metropolitana.⁶¹⁸

Antonio José, *Autonomía local y descentralización*, *op. cit.*, p. 213 y 214. En esta misma línea, *vid.* FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando, "El Área Metropolitana en el Libro Blanco de la Administración Local", en FERIA TORIBIO, José María (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2006, p. 168; PASCUAL ESTEVE, Josep Maria, "Nuevos enfoques al gobierno de las metrópolis: el gobierno red o gobernanza metropolitana", *op. cit.*, p. 179.

615. Según sostenía ORTIZ DÍAZ, con cierta antelación y prospectiva, aunque bajo otras coordenadas, y relacionando principio de cooperación y Administración consorciada o asociativa, "el futuro del Derecho de la organización administrativa pertenecerá en muy buena parte a formas de 'Administración mixta', 'consorciada', 'asociada', 'compartida' o 'cooperativa' entre diversos entes públicos". *Cfr.* ORTIZ DÍAZ, José, "Problemas estructurales del Derecho de la organización administrativa", *op. cit.*, p. 199. Con un sentido similar, también MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ apostaba por lo que llamaba la Administración compartida, "consecuencia de las transformaciones socioeconómicas y técnicas y de las concepciones sociales que definen nuestro tiempo y que están reclamando una reconsideración profunda de las estructuras de poder y en concreto hondas mutaciones en el sentido y misión de las Administraciones locales". *Cfr.* MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974, p. 561.

616. *Vid.* MARTÍN MATEO, Ramón, "Los consorcios locales. Una institución en auge", *Revista de Administración Pública*, núm. 129, 1992, p. 14 y 15. También en esta línea, *vid.* CASTILLO BLANCO, Federico, "Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001, p. 104; ORTIZ DÍAZ, José, "Problemas estructurales del Derecho de la organización administrativa", *op. cit.*, p. 198; SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José, *Autonomía local y descentralización*, *op. cit.*, p. 58.

617. *Cfr.* SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho Local*, *op. cit.*, p. 135.

618. La opción actual por la cooperación que caracteriza al Consorcio como solución del fenómeno metropolitano frente a la coordinación que caracterizaría al Área Metropolitana como fórmula propia del pasado, podría insertarse hasta cierto punto en la cronología referida en ROMERO, Joan, "Sobre el buen gobierno de las áreas metropolitanas y las regiones urbanas en Europa", en PASCUAL ESTEVE, Josep Maria (coord.), *El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones (III Conferencia de la Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades celebrada en Valencia)*, Dirección General de Administración Local, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, p. 273-281. Según ROMERO, las experiencias de gobierno de las áreas metropolitanas y de las regiones urbanas en Europa occidental podrían "ser agrupadas en torno a dos grandes

La planificación territorial andaluza apunta también en esta dirección, por cuanto los distintos planes de ordenación del territorio, aprobados o en proceso de elaboración, apuestan por fortalecer los mecanismos de cooperación, en base a una cultura de la cooperación que impregna todo el articulado de los mismos, y que afecta muy especialmente a las Administraciones Públicas.⁶¹⁹ También la LAULA aprobada en el año 2010 avanza en esta línea, prestando una especial atención a las fórmulas de cooperación interadministrativa, reguladas en su Título V.

9.4. La eficacia de la actividad administrativa

El mejor cumplimiento del principio de eficacia del artículo 103.1 CE, que se alcanza a través del Consorcio metropolitano, es algo en lo que debe insistirse, en cuanto el tema tiene distintas e importantes implicaciones.

En primer lugar, como ya se ha dicho, la eficacia en el caso del Consorcio metropolitano va ligada, principalmente, a la acción pública coordinada que se logra con el mismo, así como al alcance de economías de escala. Es tanto una consecuencia de la

etapas: un primer momento, durante la década de los ochenta, en la que se ensayaron -con desigual fortuna- experiencias de gobierno metropolitano, y una segunda etapa, que cobra mayor fuerza desde la segunda mitad de la década de los noventa, en la que pueden apreciarse cambios apreciables en la forma de acometer los retos colectivos que plantean las 'ciudades reales' (...). De formas de gobierno metropolitano se ha transitado hacia formas de cooperación entre esferas de gobierno y entre actores en las que prevalece la flexibilidad y la voluntariedad". Si bien, como apunta acertadamente este autor, en el caso español "carece de sentido hablar de transición dado que no han cristalizado en el pasado formas 'tradicionales' de gobierno metropolitano".

No obstante, afirma ROMERO, el remarcable fracaso del desarrollo de experiencias relacionadas con el gobierno de las áreas metropolitanas en España, la incapacidad para ello demostrada hasta ahora por los diferentes niveles de gobierno, "contrasta con la reiterada necesidad de impulsar mecanismos eficaces de coordinación en la escala metropolitana y de promover formas imaginativas de cooperación entre los diferentes actores implicados". Como principal impedimento a superar apunta el hecho de que en nuestro país "no existe tradición ni cultura política de cooperación". Para que España se incorpore "a esta nueva etapa de gobernanza democrática que es bien visible en otros países de Europa", han de darse, según este autor, nuevas condiciones, que sin duda vendrán determinadas por: "a) la profundidad con que se produzcan cambios relevantes en el ámbito de la cultura de la cooperación; b) la existencia de incentivos que favorezcan o propicien formas flexibles y voluntarias de cooperación tanto en el nivel de gobierno central-gobierno regional, como en la escala regional-local; c) la existencia de liderazgos políticos de los actores principales, en especial desde la escala regional para inducir, incentivar, formas flexibles y voluntarias de cooperación multinivel y de partenariado, y d) la capacidad para proponer proyectos movilizados de escala metropolitana".

619. Si bien, debe precisarse que el concepto de cooperación que se maneja en la ordenación del territorio va más allá de la cooperación interadministrativa, tiene un sentido más amplio, comprensivo, en cualquier caso, también de esta. Sobre esta cuestión, *vid.* FERIA TORIBIO, José María, RUBIO TENOR, Marta y SANTIAGO RAMOS, Jesús, "Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, 2005, p. 88 y ss.

coordinación de la actividad administrativa, como de la capacidad y competencia del Consorcio para actuar en el espacio metropolitano.⁶²⁰

Esto es, no se trata de una eficacia entendida en términos de agilidad en el funcionamiento de la Administración instrumental, aunque, indudablemente, esto también se tiene en cuenta al crear el Consorcio.⁶²¹ Pero aquí no estamos en ningún caso ante la configuración de un ente instrumental con el que se busque huir del Derecho Administrativo, por cuanto el Consorcio se sujeta plenamente al Derecho Administrativo como ente de Derecho público y Administración Pública que es. La descentralización funcional que se produce con el Consorcio tiene otros matices y sentidos, más próximos a la vertiente cooperativa del mismo.

En segundo lugar, la integración sectorial que se alcanza mediante el Consorcio metropolitano integral, ayuda a minimizar el solapamiento de estructuras en el Área Metropolitana, y, en cualquier caso, la configuración del Consorcio como ente de cooperación y coordinación contribuye a frenar la duplicidad de actuaciones públicas.⁶²² Al mismo tiempo, el Consorcio permite evitar la creación de nuevas estructuras administrativas, puesto que, a diferencia del Área Metropolitana, se basa en el aprovechamiento de los medios de las ya existentes, se plantea como una fórmula de bajo contenido institucional.⁶²³

620. La opción por el Consorcio debe hacerse también atendiendo a criterios de eficacia y economía. En esta línea, *vid.* TORIBIO LEMES, Manuel, "El Consorcio local español", *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 194, 1977, p. 354 y 369. También, *vid.* BARRERO RODRIGUEZ, Concepción, "Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones", *op. cit.*, p. 82; PALLARÉS MORENO, Manuel, "Naturaleza jurídica y analogías y diferencias entre las mancomunidades de municipios y los consorcios locales, a propósito del Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, de 15 de febrero de 2001", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 47, 2002, p. 84 y 85.

621. Sobre esta cuestión, MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS llama a una cierta reflexión, sobre si las personificaciones instrumentales locales "constituyen, siempre y en cualquier caso, un elemento de efectos funcionales, en términos de mayor agilidad o de compactación consensuada del subsistema; o si, por el contrario, introducen, en más casos de los deseables, externalidades negativas o factores de mayor complejidad que se añaden a los inherentes del subsistema". *Cfr.* MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis e YSA FIGUERAS, Tamyko, *Las personificaciones instrumentales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*, *op. cit.*, p. 49.

622. En esta misma línea, *vid.* GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a Ángeles, "La actividad relacional de colaboración y de coordinación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con su Administración local", en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y DEL GUAYO CASTIELLA, Íñigo (coord.), *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*, BOE, INAP, Madrid, 2002, p. 513.

623. PASCUAL ESTEVE prioriza "la horizontalidad en base a objetivos comunes frente a la institucionalidad político-administrativa del hecho metropolitano", critica la creación de "nuevas instituciones político-administrativas, pues estas nacen, crecen, se reproducen y nunca mueren. Y plantean muchos problemas formales-burocráticos, como la distribución de cargos y honores, que a menudo adquieren mayor importancia que afrontar los retos de la ciudadanía". *Cfr.* PASCUAL

En tercer lugar, también es importante la eficacia desde la perspectiva de los efectos que la constitución del Consorcio metropolitano pueda tener para el ciudadano metropolitano, cuya calidad de vida ha de verse siempre mejorada por la puesta en marcha de nuevas instituciones, nunca dificultada.⁶²⁴ Piénsese, por ejemplo, en la desventaja comparativa que, desde el punto de vista de la prestación del servicio al ciudadano, puede suponerle a este la sobrecarga impositiva derivada de la existencia de múltiples estructuras administrativas, que no solo se solapan, sino que encima resultan ineficaces.

9.5. La flexibilidad del régimen jurídico

Bajo el presupuesto de su sujeción al Derecho Administrativo, el Consorcio metropolitano es una técnica jurídica eminentemente flexible. La ley determina en muy poco el régimen jurídico del Consorcio, habilitando un amplio espacio de libertad en la configuración final del mismo, dejándolo a la disponibilidad de las Administraciones consorciadas. Esto no es así en el caso del Área Metropolitana, que, a pesar de contar con pocas determinaciones previas por parte del legislador estatal básico, puede encontrarse con un régimen jurídico mucho más cerrado por el legislador autonómico. El Consorcio responde al principio del *ius singulare*, lo que permite particularizar y diferenciar a través de sus estatutos, en atención a las necesidades que se presenten a las Administraciones que decidan consorciarse.⁶²⁵

ESTEVE, Josep Maria, "Nuevos enfoques al gobierno de las metrópolis: el gobierno red o gobernanza metropolitana", *op. cit.*, p. 179.

624. Sobre la importancia que cobra la eficacia, erigida en criterio prioritario en las demandas del ciudadano a la Administración Pública de nuestro tiempo, *vid.* ORTIZ DÍAZ, José, "Problemas estructurales del Derecho de la organización administrativa", *op. cit.*, p. 195 y 196. También al respecto, MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS ha dicho que "la apelación a la eficacia, mediatamente, se vincula con un conjunto de principios, cuya nota común es la consideración de la ciudadanía. En primer término, como destinataria de la acción pública, y de ahí que en el debate sobre las personificaciones instrumentales locales (PIL) sea frecuente hacerlas valer como medios para aplicar los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (L 7/1985, 2.1 y 6.1). En segundo término, también razones derivadas del Estado democrático y social (CE, 1.1) son esgrimidas para hacer posible la participación de la ciudadanía, cuyos representantes, directamente o por medio de los grupos en los que se integra (CE, 9.2), son incorporados a los órganos de gobierno de organismos autónomos y consorcios". *Cfr.* MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis e YSA FIGUERAS, Tamyko, *Las personificaciones instrumentales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*, *op. cit.*, p. 53.

625. *Vid.* GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio, "La perspectiva legislativa y de actuación autonómica de los consorcios como instrumentos de coordinación interadministrativa", *op. cit.*, p. 229 y 230; TIMÓN HERRERO, Marta, "Els consorcis com a administració instrumental mixta", en FONT I LLOVET, Tomás (coord.), *Dret local. Ordenances, activitats i serveis públics*, Edicions Universitat de Barcelona, Marcial Pons, Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, Madrid, 1997, p. 453.

A su vez, modificar el régimen jurídico del Consorcio es tan fácil como modificar sus estatutos, previo acuerdo de las Administraciones consorciadas. A diferencia del Área Metropolitana, no se requiere ley ni para su creación ni para modificar el Derecho por el que se rige.

La flexibilidad del Consorcio aprovecha a múltiples aspectos del mismo. Esto es algo que se ha tenido bien presente en la elaboración del Consorcio metropolitano integral que se propone en este Capítulo, como fórmula específica y particularizada de solución de lo metropolitano, que admite, a su vez, múltiples construcciones, precisamente por razón de dicha flexibilidad.⁶²⁶

9.6. La integración de la Administración Pública autonómica

El Consorcio metropolitano permite la inclusión de Administraciones Públicas no locales como miembros de pleno derecho del mismo. Desde este punto de vista, resulta fundamental la participación de la Administración autonómica en el modelo de gestión metropolitana que se propone, como un agente más, y no como un agente externo y dominante, que impone la solución y condiciona su éxito futuro.⁶²⁷

La integración de la Administración Pública autonómica sitúa al Consorcio metropolitano a medio camino entre las fórmulas de asociación estrictamente municipal, que priman únicamente la voluntad municipal, como pueda ser la Mancomunidad de Municipios, y la institucionalización de Gobiernos metropolitanos a los que los municipios cedieran autoridad y competencias, impuestos por su ley de creación y fuertemente condicionados y limitados en su ejercicio por la Administración autonómica que, en su caso, impulsara su creación, como es el caso del Área Metropolitana.⁶²⁸

Aunque no pertenezca al Área Metropolitana, la Administración autonómica condiciona desde su creación, y hasta su extinción, las posibilidades reales de funcionamiento

626. Para las diversas fórmulas asociativas que entonces contemplaba nuestro Derecho Administrativo, entre las que se situaba el Consorcio, ORTIZ DÍAZ propugnaba "establecer una gran flexibilidad y apertura en cuanto a las posibilidades de formas asociativas interadministrativas, por supuesto, con las salvedades y garantías que el interés general exija". Cfr. ORTIZ DÍAZ, José, "Problemas estructurales del Derecho de la organización administrativa", *op. cit.*, p. 200.

627. Como ha señalado PASCUAL ESTEVE, "es básica la presencia del Gobierno regional o autonómico que conciba la región como lo que es: un sistema de redes de municipios, y no en la búsqueda de un territorio propio inexistente en el que ejercer sus competencias". Cfr. PASCUAL ESTEVE, Josep Maria, "Nuevos enfoques al gobierno de las metrópolis: el gobierno red o gobernanza metropolitana", *op. cit.*, p. 179.

628. Vid. NAVARRO YÁÑEZ, Clemente Jesús, "Conclusiones sobre áreas metropolitanas y nueva gobernanza. Gobernanza metropolitana: entre un hecho socioeconómico y un déficit institucional", *op. cit.*, p. 191.

to efectivo de esta, generándose múltiples conflictos por razón de los intereses y poderes enfrentados. La forma en que se articulan las relaciones entre las distintas Administraciones implicadas, locales y autonómica, titulares de los intereses públicos a tutelar, no es la más adecuada, puesto que a través de la fórmula del Área Metropolitana el conflicto predomina sobre la cooperación.

Esto es así porque el modelo del Área Metropolitana de la LBRL viene determinado por la acción previa del nivel superior de gobierno, la Administración autonómica, que es la que detecta la necesidad, y arbitra, en su caso, la solución, con la intención de enfrentar el hecho metropolitano de una manera muy concreta, conforme a un modelo predeterminado desde esta instancia superior. Por el contrario, el modelo del Consorcio metropolitano facilita llegar a un acuerdo entre todos los actores implicados sobre la solución jurídica que se dé al fenómeno metropolitano, así como sobre sus formas de gobierno. Es un modelo que, sin dejar de contar con la Administración autonómica, puede construirse en gran parte de abajo a arriba, y no de arriba a abajo.

Sin perder de vista el carácter esencialmente local de la articulación jurídica de lo metropolitano, la fórmula del Consorcio que proponemos permite cohonstar en este espacio intereses autonómicos y locales, sin descuidar ni los unos ni los otros, desde una visión armonizadora de los mismos que sume en favor de la comunidad metropolitana.

La importancia de contar de forma activa también con la instancia autonómica ha sido subrayada desde perspectivas distintas por diversos autores, desde que se pusiera en marcha la fórmula del 43 LBRL. Así, el profesor Argullol i Murgadas ha dicho que “a la luz de las coordenadas constitucionales las soluciones organizativas para la administración de las áreas metropolitanas han de situarse esencialmente en el campo de la Administración local, si bien la complejidad de los intereses implicados y la dimensión del alcance de algunos de estos ha de llevar a establecer con carácter general o respecto de supuestos concretos instrumentos que permitan, asimismo, la presencia de las comunidades autónomas en la prestación de los correlativos servicios”.⁶²⁹

629. El mismo autor, con cierta prospectiva, al analizar el 43 LBRL critica el que “la linealidad del planteamiento dificulta la incorporación de la entidad representativa de intereses no locales implicados –la Comunidad Autónoma– con lo que, o bien estas áreas verán reducidas sus posibles funciones de gestión o bien deberá recurrirse para los principales servicios que exija este ámbito de prestación a otras fórmulas que permitan una coordinación de las diversas Administraciones Públicas locales y autonómicas, en la gestión de los servicios, pudiéndose citar a título de ejemplo, los consorcios”. Cfr. ARGULLOL I MURGADAS, Enric, “Las entidades metropolitanas”, en *Organización territorial del Estado (Administración local): Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado. Vol. I*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 534 y 537. A su vez, para MIR BAGÓ hubiera sido más acertado no definir las áreas metropolitanas de la LBRL como entidades locales, sino como entes públicos gobernados por representantes de la Administración autonómica y de la local, formalizando así la necesaria colaboración entre ambos niveles institu-

9.7. La garantía de la autonomía local

La elección del Consorcio metropolitano como fórmula de solución del fenómeno metropolitano, trae consigo un mayor respeto de la autonomía local. Esta afirmación puede fundamentarse desde diferentes enfoques.

En primer lugar, esto es así porque el Consorcio metropolitano, en la medida en que se concibe como figura asociativa, responde a la potestad de organización y al derecho de asociación de las entidades que se consorcian, por lo que, tratándose de entidades cuya autonomía se reconoce por nuestra Constitución, se fundamenta, en última instancia, en el reconocimiento constitucional de su autonomía, comprensiva de la autonomía local.

En segundo lugar, debe considerarse que, como ya se ha dicho, la configuración del Consorcio como técnica de cooperación supone la voluntariedad en la opción por el mismo, y la construcción de este en base a la existencia de relaciones paritarias entre las Administraciones implicadas, lo que constituye condiciones idóneas para el respeto de la autonomía de las entidades locales que decidan adherirse a este.⁶³⁰

En tercer lugar, la versatilidad y capacidad de adaptación de la figura consorcial, como ha apuntado Alsina Gispert, cuyas palabras tomamos aquí, constituyen también un notable refuerzo de la autonomía local, tanto por lo que suponen de capacidad creadora para las entidades locales, lo que les permite superar las fuertes limitaciones de la normativa heterónoma en materia organizativa, como por la libertad funcional de organizar adecuadamente la prestación de los servicios públicos, cuya prestación es uno de los supuestos que legitima un contenido auténtico de la autonomía local.⁶³¹

cionales en la gestión de asuntos de interés común. Cfr. MIR BAGÓ, Josep, *Manual de Govern Local*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2000, p. 201. Por su parte, FONT I LLOVET, destaca la ventaja que supone, en las fórmulas asociativas de solución jurídica de lo metropolitano, la posibilidad de "integrar en el desarrollo de las políticas y funciones metropolitanas a otras Administraciones superiores, ya sean del propio sistema local, ya sean la Comunidad Autónoma o el Estado; sin que por ese motivo se sustraiga a los niveles municipales la capacidad de decisión respecto de las funciones atribuidas a la entidad creada". Cfr. FONT I LLOVET, Tomás, "Aproximación a la estructura de la Administración local en España", en FONT I LLOVET, Tomás (dir.), *Informe sobre el Gobierno local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1992, p. 35 y 36.

630. En este sentido, vid. GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio, "La perspectiva legislativa y de actuación autonómica de los consorcios como instrumentos de coordinación interadministrativa", *op. cit.*, p. 229.

631. Cfr. ALSINA GISPERT, Pere A., "Els consorcis en el Reglament d'obres, activitats i serveis", en FONT I LLOVET, Tomás (coord.), *Dret local. Ordenances, activitats i serveis públics*, Edicions Universitat de Barcelona, Marcial Pons, Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, Madrid, 1997, p. 428 y 429.

En cuarto lugar, la configuración del Consorcio metropolitano como ente local, desde el control de los órganos de dirección del mismo por las entidades locales consorciadas, y con la aplicación del Derecho local como esfera del ordenamiento jurídico por la que se rige, hace de este una fórmula más respetuosa con la autonomía local.

El Consorcio metropolitano supone así el reconocimiento por la Comunidad Autónoma, de que la esfera de intereses gestionados por este responde principalmente al ámbito de lo local. Desde esta perspectiva, hay un esfuerzo de la Administración autonómica en realizar una cierta descentralización funcional y cooperativa a través del Consorcio, lo que ha de valorarse positivamente, habida cuenta de la intensidad con la que suelen definirse las competencias autonómicas.

En quinto lugar, también desde la perspectiva competencial cabe afirmar que con el Consorcio metropolitano se tiene más en cuenta la autonomía local. Esto es así desde dos puntos de vista. Por un lado, si se considera que las competencias no se transfieren por las entidades locales, que mantienen su titularidad, conservando la opción de dar marcha atrás, a diferencia de lo que ocurre con el Área Metropolitana.⁶³² Por otro, porque de esta manera se evita que la competencia salte a la Comunidad Autónoma, resultando absorbida por esta.⁶³³

De esta forma se evita que competencias que, en cuanto metropolitanas, deben ser consideradas de interés local, suban a la escala de gestión autonómica, por no encontrar la fórmula más adecuada de gestión de las mismas en el nivel local intermedio. La competencia se queda así en el nivel local, lo que satisface mejor los principios de descentralización, subsidiariedad, y de máxima proximidad de la gestión administrativa al ciudadano.⁶³⁴ Como en su día dijera el profesor Font i Llovet, “la mejor forma de evitar una

632. En este sentido, *vid.* DE MIGUEL GONZÁLEZ, Rafael, “Zaragoza: Área Metropolitana funcional e institucional versus organización metropolitana de geometría variable”, *op. cit.*, p. 9.

633. Así lo ha señalado ALSINA GISPERT, para quien “*aquesta tècnica consorcial evita que les competències locals siguin indefectiblement fagocitades per ens territorials superiors, especialment les comunitats autònomes, amb l’argument de la falta d’escala i de capacitat de gestió dels ens locals, i permet el manteniment de la possibilitat de codecisió mitjançant la seva participació en els òrgans del consorci*”. Cfr. ALSINA GISPERT, Pere A., “Els consorcis en el Reglament d’obres, activitats i serveis”, *op. cit.*, p. 443.

634. Con todo, debe advertirse que la subsidiariedad juega aquí en un doble sentido. Por un lado, como principio que lleva a emplazar la gestión de lo metropolitano en la escala local, en lugar de situar los asuntos públicos propios de este ámbito en la escala de gestión autonómica. Por otro, como excepción a la misma, por cuanto se llevan a la nueva Administración metropolitana asuntos que hasta ahora estaban siendo gestionados de forma aislada por las entidades municipales. Siguiendo los criterios propuestos por VELASCO CABALLERO, entendemos que dicha excepción vendría justificada tanto por criterios de eficacia y eficiencia, como por criterios materiales relativos a la naturaleza de los asuntos a gestionar. Así, ex artículo 4.3 de la CEAL, según el cual: “el ejercicio de las competencias públicas debe, de

‘nueva centralización’ en favor de las comunidades autónomas consiste en dotar a las entidades locales de los instrumentos necesarios para fortalecer su posición *frente y junto* a la Comunidad Autónoma, entre los cuales se cuentan, como veremos, las técnicas de organización supramunicipal”.⁶³⁵

9.8. La participación de los agentes sociales y económicos

El Consorcio metropolitano es un instrumento jurídico que responde mejor a las demandas de los agentes económicos y sociales en la gestión de lo metropolitano. La flexibilidad de su régimen jurídico se ajusta bien a las necesidades de estos, y su configuración legal facilita la participación de estas instancias privadas,⁶³⁶ bien sea mediante la posibilidad de incorporarlas al mismo como miembros de pleno derecho, bien a través de su inclusión en el correspondiente órgano consultivo.

Como ya decíamos en otro trabajo,⁶³⁷ la definición de estrategias de aprovechamiento de las potencialidades de las áreas metropolitanas, obedece en buena parte a la acción de los agentes económicos y sociales. Conforme al planteamiento que defendíamos entonces, es menester utilizar este impulso, aprovecharlo. Para ello, se hace imprescindible articular los cauces de participación adecuados para lograr la mejor representación de estos intereses. Ello, siempre y cuando esto suponga una mejora para la solución de los problemas metropolitanos, en la medida en que aporte algo.

Desde esta perspectiva, la flexibilidad en la configuración del Consorcio lo presenta, en principio, como una técnica jurídica adecuada, más abierta a la entrada en juego de

modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”. Y, ex artículo 2.1 LBRL, que dice que las competencias se atribuyen a los municipios “en atención a las características de la actividad pública de que se trate”. *Vid.* VELASCO CABALLERO, Francisco, “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía”, en FONT I LLOVET, Tomás (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2004. El Gobierno Local en la reforma del Estado de las Autonomías*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, Madrid, 2005, p. 147-150.

635. *Cfr.* FONT I LLOVET, Tomás, “Perspectivas de organización supramunicipal”, *Autonomies: Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 1, 1985, p. 54. En un sentido similar, *vid.* GALÁN GALÁN, Alfredo, ROIG MOLÉS, Eduard y SERRANO NÚÑEZ, Carles, “L’ens local receptor de les competències”, en GALÁN GALÁN, Alfredo (ed.), *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya. Volum I. Estudi general*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2006, p. 150.

636. *Vid.* TIMÓN HERRERO, Marta, “Els consorcis com a administració instrumental mixta”, *op. cit.*, p. 460.

637. *Cfr.* TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, *op. cit.*, p. 74.

estos intereses que las áreas metropolitanas del 43 LBRL. De hecho, el Consorcio se ha valorado, desde las diferentes instancias que postulan la solución del fenómeno metropolitano en nuestro país, como una buena respuesta con la que atender a esta demanda. No se quiere ya el Área Metropolitana de la LBRL, sino que se aboga por la adaptación del Consorcio a sus necesidades.⁶³⁸

638. Así, para Ciudad Astur, RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ y MENÉNDEZ FERNÁNDEZ proponen la agrupación de los distintos actores territoriales “en fórmulas flexibles como los consorcios, capaces de asumir nuevas competencias y de coordinar el diálogo empresa-territorio, contando con la colaboración de la Universidad y de sus centros de recursos para observar, definir y ejecutar el contrato urbano o comarcal, formalizado en un plan estratégico, como máximo común anhelo del interés general de ese espacio”. *Cfr.* RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín y MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, Rafael, “Ciudad y región en Asturias: Ciudad Astur, un espacio-proyecto de desarrollo regional”, en *Actas del III Congreso internacional de ordenación del territorio. Política regional, urbanismo y medio ambiente*, Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial-Universidad de Oviedo, 2001.