

13

Serie
Claves del Gobierno Local

Los consorcios metropolitanos

Francisco Toscano Gil



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

Los consorcios metropolitanos

Los consorcios metropolitanos

FRANCISCO TOSCANO GIL

*Profesor ayudante doctor de Derecho Administrativo de la Universidad
Pablo de Olavide, de Sevilla*



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL
General Castaños, 4, 2.º dcha.
28004 Madrid
Rambla de Catalunya, 126
08008 Barcelona
www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Preimpresión: Fotoletra, SA
Impreso por Gráficas Minerva

Depósito legal: M. 15.471-11
ISBN: 978-84-939146-0-8

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

A mis padres

Sumario

15 Abreviaturas

17 Prólogo

José Ignacio LÓPEZ GONZÁLEZ

23 Nota preliminar

25 Introducción

29 CAPÍTULO I. LOS CONSORCIOS LOCALES

- 31 1. Concepto de Consorcio local
- 33 2. Naturaleza jurídica local del Consorcio local
- 33 2.1. El carácter local del Consorcio local
- 38 2.2. La consideración del Consorcio local como ente local
- 48 3. Las fuentes del Derecho aplicable al Consorcio local
- 52 4. Notas características del Consorcio local
- 52 4.1. La atribución de personalidad jurídica
- 53 4.2. Su carácter de ente de Derecho público, Administración Pública instrumental de base asociativa sujeta al Derecho Administrativo
- 59 4.3. Heterogeneidad en su composición
- 61 4.4. Configuración como técnica de cooperación interadministrativa
- 63 4.5. Voluntariedad de la pertenencia al mismo
- 67 5. Algunas cuestiones del régimen jurídico del Consorcio local
- 68 5.1. La constitución del Consorcio local
- 75 5.2. La inscripción del Consorcio local en el Registro de Entidades Locales
- 76 5.3. La organización del Consorcio local
- 79 5.4. El objeto y los fines del Consorcio local
- 79 5.4.1. El carácter amplio y abierto del objeto del Consorcio local y su trabazón a fines de interés local
- 83 5.4.2. La funcionalidad del Consorcio local
- 85 5.5. La atribución de potestades públicas al Consorcio local

- 90 5.6. Los modos de gestión del servicio público utilizados por el Consorcio local
 - 93 5.7. El patrimonio del Consorcio local
 - 97 5.8. La financiación del Consorcio local
-

103 CAPÍTULO II. LOS CONSORCIOS METROPOLITANOS SECTORIALES

- 107 1. La naturaleza jurídica del Consorcio metropolitano sectorial
- 107 1.1. El Consorcio metropolitano sectorial como entidad de Derecho público de carácter asociativo dotada de personalidad jurídica: Administración Pública instrumental de base asociativa
- 109 1.2. La naturaleza jurídica local del Consorcio metropolitano sectorial: su consideración como Consorcio local, Administración Pública local
- 110 1.2.1. La posición del interés metropolitano como interés público preponderantemente local en los consorcios metropolitanos sectoriales
- 110 1.2.1.1. El interés público metropolitano en materia de transportes
- 114 1.2.1.2. El interés público metropolitano en materia de vivienda
- 117 1.2.2. La sujeción del Consorcio metropolitano sectorial al Derecho local
- 122 2. El ámbito territorial del Consorcio metropolitano sectorial
- 122 2.1. La delimitación del ámbito territorial de los consorcios metropolitanos de transportes
- 127 2.2. La delimitación del ámbito territorial del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla
- 129 3. El ámbito subjetivo del Consorcio metropolitano sectorial
- 129 3.1. Las Administraciones municipales, la Administración provincial y la Administración autonómica como miembros fundadores del Consorcio
- 130 3.2. La distinción entre miembros fundadores y nuevos miembros
- 131 3.3. Las entidades que pueden incorporarse al Consorcio como nuevos miembros
- 132 3.3.1. La adhesión al Consorcio de otras entidades públicas
- 136 3.3.2. La adhesión al Consorcio de entidades privadas sin ánimo de lucro
- 137 4. La constitución del Consorcio metropolitano sectorial
- 141 5. El objeto y los fines del Consorcio metropolitano sectorial
- 142 5.1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre las Administraciones consorciadas
- 145 5.2. El ejercicio conjunto y coordinado de competencias

149	6. Las funciones y competencias del Consorcio metropolitano sectorial
149	6.1. Las materias sobre las que recaen las competencias del Consorcio metropolitano sectorial
150	6.2. Las competencias del Consorcio metropolitano sectorial
150	6.2.1. Las competencias de los consorcios metropolitanos de transporte
153	6.2.2. Las competencias del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla
157	6.3. Las potestades públicas atribuidas al Consorcio metropolitano sectorial para el ejercicio de sus competencias
158	6.3.1. Potestad de autoorganización
159	6.3.2. Potestad normativa
160	6.3.3. Potestades tributaria y financiera
162	6.3.4. Potestad de programación o planificación
162	6.3.5. Potestad expropiatoria
163	6.3.6. Potestad de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes
165	6.3.7. Presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos
166	6.3.8. Potestad de ejecución forzosa
167	6.3.9. Potestad sancionadora
168	6.3.10. Potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos
169	6.3.11. Prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para sus créditos
169	6.3.12. Inembargabilidad de sus bienes y derechos
171	6.4. Los modos de gestión del servicio en el Consorcio metropolitano sectorial
172	7. La organización del Consorcio metropolitano sectorial
174	7.1. La Presidencia del Consorcio
176	7.2. La Vicepresidencia del Consorcio
178	7.3. El Consejo de Administración
178	7.3.1. Composición
179	7.3.2. Competencias
182	7.3.3. Régimen de funcionamiento. En especial, adopción de acuerdos y sistema de votos
185	7.3.4. La designación de los miembros del Consejo de Administración como determinante del régimen jurídico local del Consorcio metropolitano sectorial
186	7.4. El Comité o la Comisión Ejecutiva
187	7.5. El órgano consultivo
188	7.5.1. Composición

190	7.5.2. Funciones
191	7.6. La Gerencia del Consorcio
191	7.6.1. La designación del gerente
192	7.6.2. Funciones
194	7.6.3. El recurso de alzada contra los actos del director gerente
195	7.7. Las comisiones técnicas de los consorcios metropolitanos de transportes
196	7.8. Otros órganos: Secretaría General, Intervención General y Tesorería General
197	8. El personal del Consorcio metropolitano sectorial
199	9. El patrimonio del Consorcio metropolitano sectorial
201	10. La contratación en el Consorcio metropolitano sectorial
209	11. La responsabilidad del Consorcio metropolitano sectorial
211	12. Régimen económico-financiero del Consorcio metropolitano sectorial
211	12.1. La financiación del Consorcio metropolitano sectorial
215	12.2. Régimen presupuestario y contable
216	12.3. Control económico-financiero
217	13. La modificación del régimen jurídico estatutario del Consorcio metropolitano sectorial
220	14. La disolución del Consorcio metropolitano sectorial
221	15. La separación de miembros del Consorcio metropolitano sectorial
223	16. Semejanzas y diferencias con otros consorcios metropolitanos similares
224	16.1. Consorcios en materia de transporte
230	16.2. Consorcios en materia de vivienda

233 CAPÍTULO III. LOS CONSORCIOS METROPOLITANOS INTEGRALES

233	1. Concepto, naturaleza jurídica y características del Consorcio metropolitano integral
238	2. Delimitación del Consorcio metropolitano integral frente al Área Metropolitana del 43 LBRL
240	3. El marco legal del Consorcio metropolitano integral
240	3.1. La configuración del Consorcio local como ente local en la legislación andaluza de régimen local
245	3.2. La regulación legal específica del Consorcio metropolitano integral
247	3.2.1. El reforzamiento del carácter plurifuncional del Consorcio metropolitano integral a través de su regulación legal específica

248	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
252	3.2.3. El contenido de la regulación legal del Consorcio metropolitano integral
254	4. El ámbito territorial y subjetivo del Consorcio metropolitano integral
258	5. Las funciones y competencias del Consorcio metropolitano integral
258	5.1. Los modelos competenciales posibles
262	5.2. Las competencias del Consorcio metropolitano integral
265	5.2.1. Ordenación del territorio
269	5.2.2. Urbanismo
271	5.2.3. Vivienda
273	5.2.4. Transporte
274	5.2.5. El ciclo del agua
277	5.2.6. Residuos sólidos urbanos
279	5.2.7. Zonas verdes y espacios libres de carácter metropolitano
280	5.2.8. Telecomunicaciones y energía
282	5.2.9. Otros sectores materiales de interés metropolitano
284	5.2.10. La coordinación de los sectores materiales metropolitanos
286	6. La organización del Consorcio metropolitano integral
287	6.1. Los órganos de decisión del Consorcio
291	6.2. Los órganos de consulta del Consorcio
293	7. Los medios materiales y personales del Consorcio metropolitano integral
294	8. La financiación del Consorcio metropolitano integral
296	9. La virtualidad del Consorcio metropolitano integral frente al Área Metropolitana
298	9.1. La voluntariedad
299	9.2. La horizontalidad
300	9.3. La cooperación interadministrativa
302	9.4. La eficacia de la actividad administrativa
304	9.5. La flexibilidad del régimen jurídico
305	9.6. La integración de la Administración Pública autonómica
307	9.7. La garantía de la autonomía local
309	9.8. La participación de los agentes sociales y económicos

311 Conclusiones

323 Bibliografía

Abreviaturas

BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
CE	Constitución española, de 27 de diciembre de 1978
CEAL	Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985
LAJA	Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía
LAULA	Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local
LCMB	Ley 22/1998, de 20 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público
LDMA	Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía
LEF	Ley de 16 de diciembre de 1954, de expropiación forzosa
LOTA	Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía
LOTUMVA	Ley 2/2003, de 12 de mayo, de ordenación de los transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas
LRJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común
POTA	Plan de ordenación del territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, del Consejo de Gobierno
POTAU	Plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana
PTM	Plan de transporte metropolitano
ROASC	Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales de Cataluña
RSCL	Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de servicios de las corporaciones locales
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo

TRHL	Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales
TRLGHPJA	Decreto legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía
TRLMRLC	Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña
TRRL	Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local

Prólogo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En Sevilla, a 31 de enero de 2011

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

Nota preliminar

Este trabajo de investigación tiene su origen en una tesis doctoral que, con el nombre de “Los consorcios metropolitanos”, fue defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, el 14 de enero del año 2009. El Tribunal que juzgó la tesis lo componían los profesores José Luis Carro Fernández-Valmayor, Joaquín Tornos Mas, José Ignacio Morillo-Velarde Pérez, José Luis Rivero Ysern, y Eva Nieto Garrido. A ellos he de agradecer que aceptaran, en su día, la invitación a formar parte del Tribunal, así como las observaciones y sugerencias formuladas durante la defensa, que han sido tenidas en cuenta en la necesaria adaptación de este trabajo a efectos de su publicación.

La diferencia entre el momento en el que se realizó la tesis doctoral y el momento en el que se publica este trabajo, obliga a tener en cuenta las correspondientes modificaciones normativas que se han producido desde entonces. Sin duda alguna, la más importante, en cuanto afecta a algunas propuestas que se hacían de *lege ferenda* en el trabajo de tesis doctoral, es la aprobación de la Ley 5/2010, de 11 de junio de autonomía local de Andalucía. Este libro tiene en cuenta la incidencia de esta Ley sobre el tema objeto del mismo, contrastando en qué medida se han recogido por el legislador andaluz las tesis propuestas.

La publicación de un trabajo de estas características es el final de un proceso, en el que, de una forma u otra, muchas son las personas que colaboran para que este llegue a buen fin. No obstante, mencionarlas a todas expresamente es imposible, y siempre hay que optar por nombrar a unas pocas. En cualquier caso, a todas ellas van dirigidos mis agradecimientos.

En primer lugar, quiero agradecer expresamente al profesor José Ignacio López González haber dirigido la tesis doctoral de la que trae causa este libro. Su confianza y su generosidad, unidas a su constante apoyo y magisterio en mis tareas docentes e investigadoras, han permitido que este trabajo fuera posible. Se lo agradezco desde la admiración que le profeso.

En segundo lugar tengo que mencionar a mis compañeros del Área de Derecho Administrativo de la Universidad Pablo de Olavide, así como al resto de compañeros de

la Facultad de Derecho de esta Universidad. Les doy las gracias por haber estado ahí, prestándome su apoyo y ayuda en cuanto he necesitado a lo largo de estos años.

En este punto, quiero mostrar expresamente mi gratitud para con las profesoras Lola Rego, Mónica Arribas y María Holgado, compañeras y amigas, que han estado conmigo desde el principio, como eslabones fundamentales de la cadena de apoyos que tiene el proceso de elaboración de toda tesis doctoral.

En tercer lugar, quiero dar las gracias a todos aquellos estudiosos de lo local de quienes tanto he aprendido estos últimos años, a partir de esa excelente plataforma de encuentro universitario que son los cursos de Derecho Local organizados por los profesores Tomás Font y Alfredo Galán, del Instituto de Derecho Público de la Universidad de Barcelona, al amparo del Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona - Centre Ernest Lluch. Este trabajo también se ha visto enriquecido por las aportaciones de este núcleo de sólidos investigadores, es justo reconocerlo.

Mi agradecimiento principal debe ir para con el profesor Alfredo Galán Galán, por sus enseñanzas, y su generosidad y ayuda en todo momento; al profesor Jorge Fernández-Miranda Fernández-Miranda, de la Universidad Complutense de Madrid, le agradezco su aportación bibliográfica inicial, y su total disponibilidad a mis consultas; a los profesores Marc Vilalta Reixach, de la Universitat Oberta de Catalunya, y Ricard Gracia Retortillo, de la Universidad de Barcelona, haber compartido sugestivas conversaciones y reflexiones en voz alta; y, finalmente, al que fuera director general de Administración local de la Junta de Andalucía, el profesor Manuel Zafra Víctor, de la Universidad de Granada, le estaré siempre agradecido por haberme enseñado a darle una vuelta más a lo local.

En cuarto lugar, he de dar las gracias a mi familia, especialmente a mis padres, y a mis amigos. Gracias por haber sabido comprender mis ausencias, y, pese a todo, seguir ahí.

Para finalizar, agradezco a la Fundación Democracia y Gobierno Local, con especial mención a las personas de Manuel Medina Guerrero, Rafael Jiménez Asensio y Mayte Salvador Crespo, haber asumido la publicación de este trabajo.

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo I. Los consorcios locales

El fenómeno metropolitano admite en nuestro ordenamiento su solución desde las más variadas técnicas jurídicas, yendo más allá de la técnica diseñada específicamente con este fin por el legislador básico estatal en el artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante LBRL), el Área Metropolitana.¹ Dentro del diverso elenco de instrumentos que cabe utilizar en nuestro Derecho para articular el hecho metropolitano, ocupan un lugar muy destacado los consorcios locales, por razón de su cada vez mayor implantación y proliferación en este ámbito. Este trabajo toma una opción de partida en la denominación de estos consorcios. Cuando los consorcios locales se utilicen con el fin de gestionar un asunto público de interés metropolitano, los denominaremos consorcios metropolitanos, al efecto de destacar el campo de acción de los mismos, así como las posibles peculiaridades que se deriven de este.

Esta premisa inicial nos obliga a situarnos ante las especificidades propias del Consorcio metropolitano, a fin de determinar si tiene sentido sustantivar en él una categoría específica del Consorcio administrativo, distinta de los consorcios conocidos, o, por el contrario, debemos quedarnos con el hecho de que, simplemente, estamos ante un Consorcio local más, que presenta particularidades propias. Por esta razón, el análisis de los principales aspectos del régimen jurídico del Consorcio metropolitano, incidiendo en la determinación de aquellos elementos que lo singularizan respecto del común de los consorcios locales, constituye una parte importante del objeto de este trabajo, que será abordada en el Capítulo siguiente.

Ahora bien, para el análisis posterior de los consorcios metropolitanos, es preciso dedicar antes un Capítulo previo a realizar algunas apreciaciones sobre los consorcios locales, en la medida en que entendemos que las posibles especialidades que presenten los consorcios metropolitanos, se determinarán con respecto al régimen general de los consorcios locales. Téngase en cuenta que concebimos el interés metropolitano como un interés predominantemente local, por cuanto, siendo el espacio metropolitano un ámbito en el que concurren tanto intereses autonómicos como intereses municipales,

1. Un estudio detallado de esta problemática, incluyendo el análisis de las diversas técnicas jurídicas, puede verse en TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Iustel, Madrid, 2010.

en nuestra opinión, el peso de los intereses municipales, y de las competencias que de ellos se derivan, ha ser necesariamente mayor.

A esta conclusión nos lleva, en primer lugar, la aplicación de los principios de descentralización, de subsidiariedad y de máxima proximidad de la gestión administrativa al ciudadano,² que, en este caso, implican que la gestión de lo metropolitano se haga desde lo supramunicipal entendido como instancia local, no desde lo autonómico. También, en segundo lugar, es esto lo que resulta del hecho de concebir el espacio metropolitano como escala real de la ciudad, siendo el gobierno de las ciudades un asunto claramente de corte local.³

Con este planteamiento de base, es evidente que el Consorcio metropolitano debe configurarse y considerarse como un Consorcio local. Por otra parte, el análisis del régimen jurídico de los consorcios metropolitanos andaluces, como veremos, nos lleva a esta misma conclusión, ya que se han diseñado estatutariamente como consorcios locales. Es cierto que, en estos momentos, esto no deja de ser una opción política, puesto que, como también se verá, en otras comunidades autónomas, pensamos especialmente en Cataluña, no se ha optado en todo caso por la configuración del Consorcio metropolitano como ente de naturaleza jurídica local, sino como ente autonómico. Otras opciones son posibles, aunque no las compartamos. Sea como sea, en lo que hace a los consorcios metropolitanos andaluces, que son los que constituyen el objeto central de nuestro estudio, las especificidades que estos presenten deberán situarse frente a los rasgos generales del Consorcio local, puesto que como tales están configurados en sus estatutos.

Bajo este presupuesto, creemos que es útil aproximarnos a qué se entiende por Consorcio local, siendo este el objeto del presente Capítulo. Eso sí, advirtiendo que, en cualquier caso, el análisis que aquí se realice deberá ser necesariamente de síntesis, y limitarse a aquellas cuestiones que queremos destacar, por estimarlas más relevantes para el desarrollo posterior de este trabajo. No tiene sentido realizar aquí un análisis exhaustivo del Consorcio local y de su régimen jurídico, puesto que se trata de un tema que, aun debiendo considerarse las lógicas actualizaciones por razón del transcurso del tiempo, ya ha sido tratado suficientemente por nuestra doctrina.⁴ De este modo, el presente Capítulo se convierte en referente instrumental para el examen de las especificidades propias del Consorcio metropolitano, que serán tomadas en cuenta por relación

2. Entre otros, artículos 103.1 de la Constitución española, 4 de la Carta Europea de la Autonomía Local, 2.1 de la LBRL, y 90 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

3. Al respecto, pueden verse también nuestras reflexiones en TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, op. cit., p. 287.

4. En este sentido, la referencia postconstitucional más reciente y más completa la constituye el trabajo de NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1997.

al Consorcio local aquí analizado, sin perjuicio de que, en ese análisis posterior, que necesariamente habrá de ser más detenido, también toquemos algunas cuestiones nuevas sobre las que aquí no nos pronunciaremos.

1. Concepto de Consorcio local

Coincide nuestra mejor doctrina en afirmar que el vocablo Consorcio presenta una significación polisémica, polivalente, y difícil de cercar.⁵ Como muy gráficamente ha destacado el profesor González Navarro, el Consorcio constituye “un significante en busca de un significado”.⁶ La utilización del término no se limita solo al Derecho Administrativo, también es propio del ámbito del Derecho privado,⁷ lo que eleva aún más el número de sus posibles acepciones. Por otro lado, aunque no vayamos a realizar aquí un estudio histórico de esta figura, sí debemos advertir que, si se indaga en sus orígenes, es posible remontarse al Derecho romano.⁸

Pese a la indefinición del término, así considerado, en su acepción más amplia, pensamos que, si tuviéramos que decantarnos por fijar una nota característica común a todos los tipos de consorcios que en nuestro Derecho pudieran darse, esta sería, en nuestra opinión, la de la existencia de una comunidad de intereses.⁹

5. Entre otros, *vid.* BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 45, 2002, p. 103; 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. 109; MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, “Consorcios locales”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, A-G, Iustel, Madrid, 2005, p. 630; 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. 77 y 78; 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. 203.

6. *Cfr.* GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, tomo I, (4.ª ed.), Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, p. 525. Abundando en esta idea, p. 529, GONZÁLEZ NAVARRO señala que “hoy por hoy el Consorcio es un mero ropaje o vestidura que sirve para cubrir una realidad socio-política que es bulle y proteica, y cuya configuración jurídica es, en su práctica totalidad, de origen estatutario”.

7. En este sentido, *vid.* MARTÍN MATEO, Ramón, “El Consorcio como institución jurídica”, *Revista de Administración Pública*, núm. 61, 1970, p. 22-32.

8. El substrato eminentemente asociativo que sirve de apoyatura al Consorcio es detectado por el profesor MARTÍN MATEO en el Consorcio romano. *Cfr.* MARTÍN MATEO, Ramón, “El Consorcio como institución jurídica”, *op. cit.*, p. 10.

9. En este sentido, *vid.* ALBI CHOLVI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Aguilar, Madrid, 1960, p. 497; MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos*:

Puesto que es el Derecho Administrativo el sector del ordenamiento jurídico que a nosotros nos interesa, debemos descender a este para intentar concretar el significado del término Consorcio, siendo conscientes de que, a pesar de ello, es posible encontrarse todavía con varios significados distintos del mismo. De esta manera, definir el vocablo Consorcio en Derecho Administrativo implicará, de partida, tomar una opción determinada acerca del significado del mismo,¹⁰ excluyendo otras.¹¹ Siendo así, debemos decir que entendemos el Consorcio administrativo como la técnica jurídica de cooperación interadministrativa por la cual varias Administraciones Públicas ponen en común la gestión de un asunto del interés de todas estas, mediante la creación de una organización dotada de personalidad jurídica e integrada por todas ellas, que constituye una nueva Administración Pública creada a tal fin.

El Consorcio local habría que entenderlo como una variedad del Consorcio administrativo, que comparte, en lo esencial, las notas características de este, salvando alguna peculiaridad que lo diferencia.¹² En este contexto, la principal singularidad del Consorcio

mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas, Trivium, Madrid, 1987, p. 110; MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, "Consorcios locales", *op. cit.*, p. 630; RIVERO YSERN, José Luis, "Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 228, 1985, p. 667.

10. Dejando a un lado la obra del profesor italiano STANCANELLI, traducida al español en STANCANELLI, Giuseppe, *Los consorcios en el Derecho Administrativo*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1972, las construcciones clásicas más completas de la doctrina administrativista publicadas en España antes de la Constitución, se encuentran en las obras de MARTÍN MATEO, Ramón, *Los consorcios locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970, y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974. Debe destacarse también la influencia que han tenido en nuestro país el Derecho y la doctrina italiana. Pueden verse las p. 12-21 y 171-233 de las citadas obras de MARTÍN MATEO y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, respectivamente. De hecho, este último atiende específicamente, p. 235-260, a la recepción de la obra de STANCANELLI entre nuestra doctrina. Más recientemente, el Consorcio italiano ha sido estudiado en NIETO GARRIDO, Eva, "Regulación actual del Consorcio administrativo en Italia: últimas tendencias", *Revista de Administración Pública*, núm. 144, 1997, p. 481-506.

11. Dejando a un lado los fenómenos de consorciación impropia, a los que luego nos referiremos, ha sido común entre nuestra doctrina excluir de la definición del Consorcio ciertas acepciones históricas del mismo. Así, se utilizaba el término Consorcio para referirse a una suerte de convenio celebrado entre Administraciones Públicas, sin la necesaria constitución de una personificación jurídico-pública. También en relación a otras fórmulas jurídicas distintas del convenio, como la constitución de personificaciones jurídico-privadas participadas de alguna forma por el Estado para intervenir en la economía, o la creación de organismos administrativos en materia de seguros o de puertos. Con más detalle, puede verse ALBI CHOLVI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, *op. cit.*, p. 487-491; MARTÍN MATEO, Ramón, *Los consorcios locales*, *op. cit.*, p. 22-26.

12. En origen, es especialmente significativa la posibilidad de admitir entre los integrantes del Consorcio local a entidades privadas sin ánimo de lucro, elemento este cuyo grado de diferenciación ha ido desapareciendo o atenuándose con el tiempo, como tendremos ocasión de ver.

local, como elemento que hace de él un tipo especial de Consorcio administrativo,¹³ es su sujeción preferente a un Derecho determinado, constituido principalmente por las normas del ordenamiento jurídico local. De esta forma, el Consorcio local no sería más que un Consorcio administrativo regido por el Derecho local, con la presencia inexcusable de Administraciones locales entre sus miembros. En el epígrafe que sigue, desarrollaremos el razonamiento que nos lleva a realizar esta afirmación. A su vez, como es lógico, el concepto de Consorcio local, que empezamos a esbozar en estas páginas, quedará mejor definido una vez se expongan sus notas características, tarea que acometeremos más adelante.

2. Naturaleza jurídica local del Consorcio local

2.1. El carácter local del Consorcio local

La aparición del Consorcio en nuestro Derecho Administrativo, en la formulación más parecida a la que hoy está en vigor, se produce con el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de servicios de las corporaciones locales (en adelante RSCL), artículos 37 a 40, todavía vigentes.¹⁴ Si bien con anterioridad es posible encontrar alusiones normativas al Consorcio en algunos reglamentos,¹⁵ la figura no se regularía con carácter general hasta el RSCL.¹⁶ Como ha apuntado la profesora Nieto Garrido, el Consorcio como figura unitaria, con caracteres que permitan distinguirlo del resto de formas asociativas, es desconocido en nuestro país hasta entonces.¹⁷ Otro dato importante que debe destacarse es que esta primera construcción normativa del Consorcio se muestra estrechamente ligada al ordenamiento jurídico local.¹⁸

13. En este sentido, *vid.* LLISSET BORRELL, Francisco, *Manual de Derecho Local*, 3.ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2001, p. 290.

14. De hecho, MARTÍN MATEO considera que el régimen jurídico del Consorcio local apenas ha variado en lo sustancial desde que se aprobara la regulación del RSCL. *Cfr.* MARTÍN MATEO, Ramón, "Los consorcios locales. Una institución en auge", *Revista de Administración Pública*, núm. 129, 1992, p. 8. En la misma línea de opinión, *vid.* NIETO GARRIDO, Eva, "El Consorcio como instrumento de cooperación administrativa", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 270, 1996, p. 328.

15. Así ocurre en el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales de 17 de mayo de 1952 (artículos 172-20 y 248), y en el Reglamento de funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952.

16. Con carácter previo a la aprobación del RSCL en 1955, solo cabe referir posibles antecedentes de la institución consorcial, analizados en LÓPEZ PELLICER, José A., *El Consorcio urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1984, p. 63-66; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica)*, *op. cit.*, p. 513-545.

17. *Cfr.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 32.

18. *Vid.* MARTÍN MATEO, Ramón, "El Consorcio como institución jurídica", *op. cit.*, p. 4.

Y así, como un Consorcio local, se va a mantener este en sus regulaciones posteriores.¹⁹ Lo que incluye también a la LBRL, que, en sus artículos 57 y 87, contiene la normativa que, con carácter básico y rango de ley, dicta el Estado sobre esta figura.

Esto es así hasta que se aprueba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante LRJPAC), que, manteniendo en lo esencial el carácter del Consorcio como mecanismo jurídico de cooperación entre Administraciones Públicas para la gestión de un asunto público del interés común de estas, lo deslocaliza, expresión esta con la que nuestra doctrina ha venido a referirse a la operación consistente en sacar al Consorcio del mundo local. De esta forma, a partir de ese momento, puede decirse que se pone término a la consideración del Consorcio única y exclusivamente como Consorcio local.²⁰

Así, el apartado 5 del artículo 6 de la LRJPAC,²¹ en el marco de la regulación por este precepto de los convenios entre Administración Pública estatal y Administración Pública autonómica, dispone que “cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, esta podrá adoptar la forma de Consorcio dotado de personalidad

19. De la regulación que incide sobre el Consorcio local, con posterioridad al RSCL y antes de dictarse la actual LBRL, caben destacar las siguientes normas: Decreto ley 13/1970, de 12 de noviembre, sobre beneficios fiscales de los consorcios de los que formen parte las corporaciones locales; Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de bases del Estatuto del régimen local (Base núm. 39, párrafo cuatro); Real decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, por el que se ponen en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, de bases del Estatuto del régimen local, relativas a ingresos de las corporaciones locales, y se dictan normas provisionales para su aplicación (artículo 129); Real decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de bases del Estatuto de régimen local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos (artículo 107).

20. Vid. JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, “De las Administraciones Públicas y sus relaciones (Título I)”, en AA. VV., *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Carperi, Madrid, 1993, p. 74 y 75. También al respecto, puede verse FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier, “La evolución normativa de los consorcios: del Consorcio local a los consorcios autonómicos”, *Comunicación presentada a la Ponencia “Del antiguo régimen a la Administración contemporánea” de Juan Alfonso Santamaría Pastor, en el V Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, San Fernando, 5 y 6 de febrero de 2010*. En cualquier caso, como ha señalado NIETO GARRIDO, la deslocalización del Consorcio se produce en realidad años antes, aunque a nivel autonómico, ya que “el legislador catalán se adelantó al legislador estatal al prever la constitución de consorcios de naturaleza jurídica no local en el art. 55 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña”. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 62.

21. En la redacción que da al mismo la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. En la formulación originaria de la LRJPAC el régimen jurídico del Consorcio se situaba en su artículo 7.

jurídica". Puesto que, como acabamos de señalar, los convenios a los que se está haciendo referencia son aquellos que se formalizan entre la Administración estatal y la autonómica, sin la intervención en ellos, en principio, de la Administración local, es claro que estos consorcios no pueden ser considerados como consorcios locales. Son otra cosa distinta, en cuanto vienen a situarse fuera de la órbita jurídica local, tanto por lo que hace a los sujetos que lo integran como a su régimen jurídico.

De esta manera, podemos entonces hablar con carácter general de consorcios administrativos, cuyo régimen jurídico básico viene establecido en el actual artículo 6.5 de la LRJPAC, que debe completarse, en su caso, con las normas autonómicas de desarrollo. A su vez, como un tipo especial de los consorcios administrativos, a los que la LRJPAC en este punto solo se les aplica con carácter supletorio, podemos referirnos a los consorcios locales, también consorcios administrativos, pero para los que habrá que estar a la LBRL, como norma básica por la que estos deben regirse, habida cuenta de su naturaleza local, así como al resto del ordenamiento jurídico local que les sea de aplicación.

Esta interpretación que aquí hacemos es la que resulta del artículo 9 de la LRJPAC, según el cual, "las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las entidades que integran la Administración local, se regirán por la legislación básica en materia de régimen local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título".

De este artículo se desprende que el Consorcio administrativo, como forma de articular las relaciones de cooperación entre Administraciones Públicas, aparece sometido a un Derecho distinto, el ordenamiento jurídico local, cuando sea parte del mismo una Administración local. No obstante, esto no es del todo así, no lo es desde luego en todo caso, y esta afirmación que acabamos de hacer de forma tan tajante, requiere, en realidad, de algunas importantes matizaciones.

En primer lugar, entendemos que no siempre que concurra en el Consorcio una Administración local podrá considerarse a este como Consorcio local. La mera integración en un Consorcio de una Administración local no determina necesariamente el carácter local del mismo,²² siendo preciso para ello tomar también como indicador la valoración

22. En esta línea de opinión, *vid.* 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. 433; REBOLLO PUIG, Manuel, "Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación", *op. cit.*, p. 208; 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. 470.

de otros factores. Por ello, un Consorcio administrativo podrá contar entre sus miembros con Administraciones locales, sin ser necesariamente por esta sola razón un Consorcio local. En nuestra opinión, lo fundamental para tipificar al Consorcio como local será que el interés común de las Administraciones Públicas implicadas en el mismo, y en función del cual se constituye este, sea predominantemente de carácter local.²³ Esto es, pudiendo concurrir en el Consorcio intereses de diverso tipo, los intereses locales habrán de tener mayor fuerza y presencia en este que los intereses de otro tipo. Esto no es siempre fácil de determinar, habida cuenta de la dificultad de definir círculos de intereses cerrados y excluyentes en nuestro sistema constitucional de distribución de competencias, cuando la realidad es que todo se entremezcla. En cualquier caso, si el Consorcio no se hubiera constituido para la gestión de intereses públicos locales, aun con la presencia de la Administración local en el mismo, al no ser este un Consorcio local, habríamos de calificarlo entonces de Consorcio administrativo, sin más. O, si se quiere, más específicamente, Consorcio autonómico, en el caso de que en este hubiera una clara *vis* atractiva de la legislación de desarrollo de la correspondiente Administración autonómica.²⁴

En segundo lugar, entendemos que, si se califica a un Consorcio de local, la consecuencia principal es que este estará sometido fundamentalmente al Derecho local.²⁵ Esto, que se desprende del citado artículo 9 LRJPAC, supone interpretar este precepto yendo más allá de su dicción literal. Como puede observarse, el mismo remite a la aplicación de “la legislación básica en materia de régimen local”. No obstante, esta no es la única normativa a la que estará sujeto el Consorcio local, sino solo la normativa local básica que, como tal, le es aplicable.²⁶ Por tanto, entendemos que este quedará sometido, en

23. Similar argumentación se sigue en CASTILLO BLANCO, Federico, “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, *op. cit.*, p. 119-121; LÓPEZ PELLICER, José A., *El Consorcio urbanístico*, *op. cit.*, p. 40 y 41. A su vez, MARTÍN MATEO entiende que el interés público común a las Administraciones Públicas implicadas en el Consorcio local es un interés local. *Cfr.* MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 116. Y MAS RIGO apunta que “para que estemos ante un Consorcio local, además del elemento subjetivo, se requiere que concurra también el elemento objetivo (el carácter propiamente local de la actividad o servicio)”. *Cfr.* MAS RIGO, Jeroni Miquel, “Los consorcios locales. Una ojeada a la doctrina y a la jurisprudencia”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 68, 2003.

24. Sobre el Consorcio autonómico resultan de interés las consideraciones que se hacen en FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier, “La evolución normativa de los consorcios: del Consorcio local a los consorcios autonómicos”, *op. cit.*

25. De los distintos ordenamientos jurídicos que podrían aplicársele, impera el ordenamiento jurídico local. Esto es lo que MARTÍN MATEO denominó la “*vis atractiva*” del ordenamiento local en el régimen jurídico del Consorcio local. *Cfr.* MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 122. También en este sentido, *vid.* LÓPEZ MENUDO, Francisco, “Servicios municipales y gestión consorciada”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995, p. 10.

26. Como ha señalado REBOLLO PUIG, este artículo 9 LRJPAC lo único que pretende es dejar a

principio, a todo el ordenamiento jurídico local, no solo a la LBRL. Es por ello que hemos hablado desde un principio de la sujeción del mismo al Derecho local, queriendo destacar su ubicación en la esfera jurídica local.²⁷

Siendo esto así, debe precisarse que el Derecho local no es el único aplicable al Consorcio local, por cuanto también podrán incidir sobre su régimen jurídico normas situadas en las otras esferas del ordenamiento jurídico, tales como la estatal o la autonómica. Aunque esta cuestión será abordada en el epígrafe dedicado al orden de las fuentes del Derecho del Consorcio local, además de al hilo de los distintos problemas que se nos vayan planteando en el análisis de su régimen jurídico, nos parece importante destacarla ahora. Quede constancia, pues, de la aplicación al Consorcio local de determinadas normas jurídicas por razón de la integración en este de Administraciones no locales, que atraen hacia el mismo su normativa propia, a la que están sujetas en algunos aspectos particulares relacionados con su participación en el Consorcio, especialmente, como tendremos ocasión de ver, en lo que hace a su régimen económico-financiero. Por lo demás, esto no debe plantear especiales problemas conceptuales, por cuanto la flexibilidad del régimen jurídico del Consorcio, y la posibilidad de configurar a este con ciertas peculiaridades, admite convenir soluciones de este tipo.

Hechas todas estas consideraciones, debemos concluir que el Consorcio local, como Administración Pública constituida al servicio de intereses predominantemente locales, tiene naturaleza jurídica local, por lo que se incardina en el ordenamiento jurídico local. Y ello, al margen de la opinión que se tenga sobre si el Consorcio local debe o no definirse como entidad local, lo que, en nuestro Derecho, es todavía una cuestión diferente a la de su naturaleza jurídica, de la que se disocia, y que es en todo caso de carácter local.²⁸

salvo en esta materia la regulación prevista en la LBRL. *Cfr.* REBOLLO PUIG, Manuel, "Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación", *op. cit.*, p. 212 y 248.

27. También puede tenerse en cuenta a favor de esta postura el artículo 64 del TRRL, según el cual "la constitución con las entidades locales de entes de gestión de carácter público o privado se regirá por la legislación de régimen local". A estos efectos, el Consorcio se subsumiría en la expresión "entes de gestión de carácter público". Y, en cualquier caso, la aplicación de la legislación de régimen local tendría lugar con las cautelas señaladas, esto es, siempre y cuando el Consorcio se considerara Consorcio local. Por otro lado, también otras disposiciones de nuestro Derecho contienen normas parecidas, como las remisiones a la legislación de régimen local, cuando el Consorcio sea local, que encontramos en los artículos 313.5, 316.1, 318, 319, 320.2, y 320.3 del ROASC. *Vid.* ALSINA GISPERT, Pere A., "Els consorcis en el Reglament d'obres, activitats i serveis", *op. cit.*, p. 436-438.

28. En esta línea, separando la calificación del Consorcio local como ente local de la posición de este en la esfera jurídica local, se sitúa el profesor CASTILLO BLANCO, para quien de todas formas no se trata de un ente local. *Cfr.* CASTILLO BLANCO, Federico, "Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza", *op. cit.*, p. 114 y 115.

2.2. La consideración del Consorcio local como ente local

Conectando con esta última reflexión, debe apuntarse que el profesor Martín Mateo deriva la calificación del Consorcio local como ente local precisamente de la sujeción de este al ordenamiento jurídico local. Su naturaleza jurídica local, tal y como la hemos descrito, supone para este autor que el Consorcio local no puede sino ser un ente local.²⁹ Sus consideraciones están cargadas de razón y de muy buena lógica jurídica, además de perspectiva histórica, reflejando el punto al que creemos debe tender el legislador autonómico al diseñar la figura del Consorcio local. Lo contrario nos parece absurdo y perturbador. Pero lo cierto es que, lamentablemente, hoy por hoy, esta afirmación no se ajusta plenamente a la forma que se le ha dado a este instrumento en la mayor parte de las leyes autonómicas sobre régimen local vigentes.

Entrar en la polémica de si el Consorcio local es o no ente local, supone comenzar por examinar dónde debe situarse a este dentro de la llamada planta local. A este respecto, lo primero que hay que tener claro es que, sea como sea, no puede definirse como ente local territorial necesario. Desde luego, no se encuentra entre los comprendidos en el artículo 3.1 LBRL: municipio, provincia e isla. Ya sabemos que, en el listado de las llamadas por la LBRL entidades locales territoriales, solo están los entes locales territoriales necesarios, aquellos definidos por la Constitución como tales. Este listado tiene carácter cerrado, y no cabe añadir otras entidades distintas de las allí enumeradas. Que entre ellas no está el Consorcio local es evidente.

Descartada esta opción, cabría preguntarse si estamos ante un ente local no necesario o potestativo,³⁰ conforme a la enumeración que de estos se realiza en el artículo 3.2 LBRL. A primera vista, el Consorcio local no se halla entre los enumerados en el listado de este precepto. Además de que, como ya señaló en su momento Martín Mateo, tras estudiar los antecedentes parlamentarios sobre la elaboración de la LBRL, si bien se tuvo presente la posible inclusión de este en el listado del 3.2, finalmente se optó por no incluirlo. Hubo aquí, pues, una decisión consciente del legislador tomada en este sentido, con toda la intencionalidad, no un olvido.³¹

29. Cfr. MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, op. cit., p. 112, y 116-120.

30. Utilizando la terminología del profesor SANTAMARÍA PASTOR, quien distingue entre “entes necesarios y potestativos”. Por un lado “entidades de régimen común o de carácter imperativo” y, por otro, entidades “de régimen especial o de existencia meramente potestativa”. Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General. Tomo I*, 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2009, p. 527 y 528.

31. Nos parece de especial interés el detallado estudio que de los antecedentes parlamentarios se hace en NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 56-60.

Otros factores, nos indica este autor, se suman a favor de aquellos que se posicionan claramente en contra de la consideración del Consorcio local como una entidad local: la regulación del mismo en el Capítulo de la LBRL dedicado a "Actividades y Servicios", el laconismo de esta, y la posible incorporación de entidades privadas sin ánimo de lucro.³²

A pesar de todo ello, aun siendo consciente de la voluntad del legislador, así como de todas las razones que suelen esgrimirse en contra, el profesor Martín Mateo ha sostenido en todo momento que con la LBRL el Consorcio local sigue siendo una entidad local,³³ que "apenas se diferencia de otras figuras que la Ley reconoce explícitamente como entidades locales, lo que es el caso próximo de las mancomunidades". Esto y no otra cosa es lo que se deriva del hecho de que sean "entes de Derecho público, gestores de actividades de interés local".³⁴

Solamente, nos dice Martín Mateo, "podría desvirtuarse esta deducción ante la presencia de un factor de signo negativo, a saber, la expresa remisión en los estatutos a otro ordenamiento con pérdida del control por parte de las entidades locales de los órganos

32. En contra de considerar al Consorcio local como ente local se sitúa el profesor CASTILLO BLANCO, para quien su exclusión del catálogo de entidades locales es determinante, debiendo considerarse una "entidad pública de carácter o naturaleza singular", en CASTILLO BLANCO, Federico, "Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local", *Revista de Administración Pública*, núm. 124, 1991, p. 405 y 416. En la misma línea, el profesor PALLARÉS MORENO, para quien los consorcios locales "son entidades de naturaleza singular". Cfr. 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", *op. cit.*, p. 79 y 85. Por su parte, el profesor REBOLLO PUIG sostiene que "ni la calificación de entidad local es esencial a la categoría de los consorcios en los que intervenga una Administración local ni se desprende del Derecho vigente". Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, "Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995, p. 161.

33. Ya era una entidad local bajo el régimen jurídico anterior. A esta conclusión se llega analizando los artículos 37 a 40 del RSCL, aunque más determinantes para ello son: el Decreto ley 13/1970, de 12 de noviembre, sobre beneficios fiscales de los consorcios de los que formen parte las corporaciones locales; el párrafo cuatro de la Base núm. 39 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de bases del Estatuto del régimen local, en el que expresamente se dice que los consorcios gozarán "de la consideración de entidades locales"; el artículo 129 del Real decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, por el que se ponen en vigor las disposiciones de la ley 41/1975, de bases del Estatuto del régimen local, relativas a ingresos de las corporaciones locales, y se dictan normas provisionales para su aplicación; y el artículo 107 del Real decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de bases del Estatuto de régimen local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos, en cuyo apartado 2, en atención a la base señalada, se recoge aquello de que los consorcios gozarán "de la consideración de entidades locales".

34. Por todas las citas anteriores de la obra de MARTÍN MATEO, cfr. MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 112, y 116-120.

del Consorcio a favor de otras Administraciones o entidades privadas, pero en tales casos entendemos que se desnaturalizaría esta figura dando lugar a otra distinta”.³⁵ Ni siquiera que estén participados por la Administración estatal o la autonómica, hace que dejen de ser entes locales, puesto que la LBRL se ha decantado también claramente en estos casos por situarlos en la esfera jurídica local. Solo en el supuesto de que el control, por determinaciones estatutarias o legales, cayera fuera del ámbito local, cabría concluir su no calificación como ente local.³⁶

Por otra parte, la profesora Nieto Garrido, abundando en este tema, sobre la base de que el Consorcio administrativo no es siempre una entidad local, realiza, en su análisis de la importante Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999, [RJ 1999/4692], las aportaciones que pasamos a exponer a continuación. El Tribunal Supremo, en el F.J. 3.º de la citada Sentencia, indica que el legislador estatal “no ha querido caracterizar a todos los consorcios que puedan constituirse (...) como entidades locales, pero sin negarles tampoco tal consideración, permitiendo que en cada caso, según las circunstancias concurrentes, pueda determinarse si el Consorcio constituido es o no una entidad local”.³⁷

Para esta autora, conforme a esta jurisprudencia, responder a la pregunta de si un Consorcio es entidad local, exige analizar sus estatutos, para así poder valorar las circunstancias concurrentes a que se refiere la Sentencia. Siendo las circunstancias concurrentes las relativas al control efectivo de los órganos de gobierno del Consorcio, y no el hecho de que este “tenga por finalidad la realización de funciones locales”. Es así que, según Nieto Garrido, “el Consorcio administrativo tendrá naturaleza jurídica de ente local cuando el control efectivo de sus órganos de gobierno lo ostenten entidades locales territoriales que, en función de la aportación inicial económica, patrimonial, etc., o en función de otros criterios, tengan, según los estatutos, una mayor representación o un mayor porcentaje de votos en la asamblea o junta de gobierno del Consorcio administrativo”.³⁸

35. Cfr. MARTÍN MATEO, Ramón, “Los consorcios locales. Una institución en auge”, *op. cit.*, p. 10.

36. Cfr. MARTÍN MATEO, Ramón, “Los consorcios locales. Una institución en auge”, *op. cit.*, p. 13.

37. Esta doctrina de la citada STS de 30 de abril de 1999 (F.J. 3.º), [RJ 1999/4692], ha sido confirmada por STS de 28 de noviembre de 2007 (F.J. 6.º), [RJ 2008/280]. Al respecto, *vid.* ORTEGA BERNARDO, Julia, “Informe sectorial sobre servicios públicos y actividad económica de los municipios”, en VELASCO CABALLERO, FRANCISCO (dir.) y DIEZ SASTRE, Silvia (coord.), *Anuario de Derecho Municipal 2007*, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2008, p. 276 y 277.

38. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, “La naturaleza jurídica del Consorcio administrativo a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, 2001, p. 252-254. Por el contrario, autores como MAS RIGO, entienden que la solu-

Lo cierto es que, criterios como los apuntados por esta autora, pueden encontrarse positivizados en diversas normas, tanto estatales como autonómicas. Normalmente, se utilizan a los efectos de determinar la aplicación o no al Consorcio de un determinado régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero. Esto es así en normas estatales, como la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, artículo 2.1.h), o el Real decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, artículo 2.1.f). Pero también ocurre en leyes autonómicas, como el Decreto legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (en adelante TRLGHPJA), artículo 5.1, o la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (en adelante LAJA), artículo 12.3, donde las consecuencias jurídicas de la concurrencia de estos criterios en un determinado sentido es aún mayor, puesto que puede suponer la sujeción o no de la organización y actividad del Consorcio a todo el ordenamiento autonómico, no solo a un determinado régimen económico-financiero, de control y contabilidad regulado por la legislación autonómica.

Una vez expuestas aquí las contribuciones de Martín Mateo y Nieto Garrido a la resolución de esta polémica, queremos realizar algunas consideraciones que, entendemos, deben añadirse a la cuestión debatida por estos autores. En nuestra opinión, más allá de las circunstancias concurrentes en el mismo, creemos que debe afirmarse que el Consorcio local solo debería poder ser considerado ente local cuando se configure expresamente como tal por el legislador autonómico. Ello se justifica, tanto en elementales razones de seguridad jurídica, como en el hecho de que la competencia para realizar tal definición solo la tiene este legislador. Otro tipo de soluciones, como las que se proponen por los autores citados, no dejan de ser parches, tremendamente útiles para el intérprete, dada la falta de definición legal, pero que no harían falta si existiera un pronunciamiento expreso del legislador autonómico sobre esta cuestión.

Piénsese que la autonomía de las entidades que se decanten por constituir un Consorcio local les permitirá, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, optar por

ción a si el Consorcio local es o no es ente local “vendrá determinada por el hecho de que la actividad o servicio público objeto del Consorcio se halle incluido o no dentro del ámbito de competencias propias de las entidades locales”. *Cfr.* MAS RIGO, Jeroni Miquel, “Los consorcios locales. Una ojeada a la doctrina y a la jurisprudencia”, *op. cit.* Mientras que otros, como SOSA WAGNER, combinan ambos tipos de criterios, al señalar que, para que el Consorcio local participado por Administraciones Públicas no locales sea ente local, es necesario, tanto que la presencia de estas otras Administraciones “en los órganos de gestión del mismo no resulte determinante”, como que “el servicio o los servicios gestionados por el Consorcio se incluyan claramente dentro del ámbito de las competencias locales”. *Cfr.* SOSA WAGNER, FRANCISCO, *La gestión de los servicios públicos locales*, 7.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2008, p. 372.

la creación del mismo, así como dar a este un determinado régimen jurídico a través de sus estatutos. La construcción final del Consorcio local como ente con naturaleza jurídica local, sujeto primordialmente a la legislación local, es algo que resultará de la forma que a este le den las entidades que lo componen.³⁹

Pero la sujeción al régimen jurídico local con todas sus consecuencias, con la subsunción sin ambages de la entidad consorcial en el supuesto de hecho de toda aquella norma jurídica cuya aplicación vaya referida expresamente a los entes locales, mediante la definición del Consorcio local como ente local, no es algo que en nuestro sistema pueda dejarse a la potestad organizatoria de los entes consorciados a través de un texto normativo de rango reglamentario como son los estatutos. La competencia para determinar entes locales no necesarios o potestativos en base al artículo 3.2 LBRL, y, por tanto, también para decir que el Consorcio local es ente local, la tiene solo el legislador autonómico.⁴⁰

Sabemos ya que la configuración del Consorcio local como entidad local por el legislador autonómico es posible. Esto es así porque el artículo 3.2 LBRL, como ya han apuntado doctrina⁴¹ y jurisprudencia,⁴² no tiene carácter tasado, sino abierto, y nada obstaría a que las comunidades autónomas, a quienes corresponde el desarrollo legislativo de este precepto, optaran por configurar al Consorcio local en su normativa como ente

39. La consideración del Consorcio como local requiere un análisis detenido del texto de sus estatutos. No basta con que en estos así se diga. Bien puede en ellos decirse una cosa, y luego derivarse otra distinta de los mismos. Podemos encontrarnos en nuestro ordenamiento jurídico con algunas disposiciones que prevén este papel para los estatutos. Así, el artículo 312.3 del Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales de Cataluña (en adelante ROASC), según el cual “el carácter local, en su caso, del Consorcio se determinará en los estatutos”, o el 316.2 del mismo Reglamento, que enumera este extremo, en su caso, como uno de los que han de recogerse en los estatutos.

40. Por todos conocida, la STC 214/1989, de 21 de diciembre (F.J. 4.º), [RTC 1989/214], que señaló, respecto de las entidades locales del 3.2 LBRL, entre las que pensamos debe situarse al Consorcio local, el alto grado de interiorización autonómica de estas, que “entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las comunidades autónomas que dispongan de la correspondiente competencia”.

41. A favor del carácter abierto del listado del artículo 3 LBRL, ALONSO MAS, María José, “Comentario al artículo 3 LBRL”, en DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (coord.), *Comentarios a la Ley básica de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local)*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2005, p. 185-187; MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, op. cit., p. 22; MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, “Consorcios locales”, op. cit., p. 631; SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006, p. 87. En contra, REBOLLO PUIG, para quien esta enumeración es básica y tiene carácter cerrado. Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, op. cit., p. 209.

42. Principalmente, 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].

local.⁴³ Esto debería ser lo realmente determinante a la hora de pronunciarse sobre si el Consorcio local es o no una entidad local. De hecho, así lo han venido haciendo algunas leyes autonómicas de régimen local, como la gallega, la balear, o, más recientemente, la andaluza, en las que expresamente se define al Consorcio como ente local.

La Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, establece en su artículo 2 que los consorcios locales gozan de la condición de entidad local no territorial, y en su artículo 149.2 que “los consorcios locales son entidades locales”. La Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, llega a la misma conclusión, si bien en términos más precisos en cuanto a la definición de cuándo el Consorcio puede ser considerado ente local. Según su artículo 2, “también tienen la condición de entes locales (...) los consorcios locales constituidos por entes locales entre sí o con otras Administraciones Públicas y que tengan por objeto esencial la prestación de servicios y obras que sean competencia de los entes locales”. Sobre la misma idea vuelve en el artículo 43, insistiendo abiertamente en el 45 en que “los consorcios locales gozan de la naturaleza de ente local”.

Más recientemente, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (en adelante LAULA), se ha acogido a esta corriente normativa, reconociendo también la condición de entidad local del Consorcio local. Su artículo 3.4 admite que “por Ley, o de acuerdo con la presente Ley, podrán crearse otras entidades locales complementarias”. Entre estas se encuentran los consorcios locales, que, en los términos del artículo 78.3 de la LAULA, “se considerarán entidades locales de cooperación territorial a los efectos de esta Ley” cuando se trate de “consorcios participados mayoritariamente por entidades locales y que persigan fines en materia de interés local”.

La formulación de la LAULA debe ser valorada, en principio, positivamente, puesto que reconoce una realidad existente en la Comunidad Autónoma andaluza, como tendremos ocasión de exponer en el segundo Capítulo de este trabajo, y sustantiva el Consorcio local como entidad local, solucionando importantes problemas y claroscuros de su régimen jurídico. No obstante, estimamos desafortunada la matización de que el Consorcio local andaluz se considerará entidad local “a los efectos de esta Ley”, lo que parece limitar el alcance de esta determinación.

43. En este sentido, *vid.* MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 118. En contra se posiciona COBO OLVERA, que no comparte que el Consorcio local pueda ser ente local por la vía de la habilitación al legislador autonómico para ampliar los tipos de entes contenidos en el artículo 3.2 LBRL, ya que, en su opinión, “las nuevas entidades locales solo pueden estar integradas por municipios”, lo que no es el caso del Consorcio. Para este autor, soluciones como la de la ley gallega, que reconoce al Consorcio la naturaleza de entidad local, implican una “posible contradicción con el art. 3 de la LBRL”. *Cfr.* COBO OLVERA, Tomás, *Ley de bases del régimen local. Comentarios, concordancias y jurisprudencia*, Bosch, Barcelona, 2004, p. 606 y 607.

Finalmente, debe decirse que también una norma autonómica de rango reglamentario, el Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las entidades locales de Aragón, ha tenido el atrevimiento de efectuar una declaración parecida. Lo ha hecho sin apoyarse en norma legal alguna, puede decirse que extralimitándose, puesto que en esto va más allá de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, que, ni en su artículo 2.2 (entidades locales de Aragón), ni en los artículos 218 y 219 (consorcios), se pronuncia en estos términos.⁴⁴

De esta forma, el artículo 321.3 del mencionado Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las entidades locales de Aragón, dispone que “los consorcios constituidos entre entidades locales para la gestión de servicios de su competencia tienen la consideración de entidades locales”. Pero no solo estos, sino que también “aquellos consorcios cuya finalidad sea la gestión de competencias locales en los que participe, de forma minoritaria, la Administración de la Comunidad Autónoma”.

En nuestra opinión, en preceptos como estos se rompe la absurda dinámica que pervive todavía en la mayor parte de nuestro Derecho local. Son muchas las normas de nuestro ordenamiento que, aun insistiendo en el posible carácter local del Consorcio en su caso, no se atreven a calificar a este como ente local. Se sujeta a este al Derecho local, y se le trata como a una Administración local, pero no se le considera ente local, lo que, a todas luces, no solo resulta absurdo, sino, sobre todo, perturbador e inseguro.

Por tanto, si en la práctica los estatutos reguladores de los consorcios locales suelen configurarlos como entes de Derecho público que gestionan intereses predominantemente locales, entes participados e integrados mayoritariamente por Administraciones Públicas locales, y sujetos fundamentalmente al Derecho local, ningún problema debería haber en dar el siguiente paso, el de definirlos como entes locales en la normativa autonómica.

Ningún sentido tiene quedarse a medias, con la consiguiente inseguridad jurídica en cuanto al régimen jurídico aplicable, cuando en la práctica es el Derecho local el que se aplica a este tipo de entes. Siendo la principal consecuencia de la configuración del Consorcio local como ente local la de la sujeción del mismo en bloque y sin ambages al Derecho local,⁴⁵ no vemos por qué no deberían definirse este tipo de consorcios como

44. Vid. GIMENO FELIÚ, José María, “De los servicios públicos locales. La iniciativa socioeconómica. La acción de fomento. Los consorcios”, en FANLO LORAS, Antonio (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Administración local de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2000, p. 351 y 352.

45. Esto es algo que se ve muy bien en la regulación que del Consorcio local realiza la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, en los siguientes preceptos: 45 (potestades de las entidades locales previstas en la legislación básica de régimen

entes locales por el legislador autonómico. Esta operación ya sabemos que es posible, clarificaría mucho el panorama a los operadores jurídicos, y nos ahorraría debates estériles sobre el particular.⁴⁶

Es absurdo, como en su momento ya apuntara el profesor Martín Mateo, que la Mancomunidad de Municipios sí se defina como una entidad local y el Consorcio local no, cuando son tantas las analogías de régimen jurídico que es posible apreciar entre ambos tipos de entes.

Se podrá objetar a nuestras argumentaciones la integración en el Consorcio local de entidades privadas sin ánimo de lucro o de Administraciones Públicas no locales.⁴⁷ Pero, por lo que hace a las primeras, su inclusión en el Consorcio local no elimina el sometimiento de este al Derecho público, y por tanto al Derecho local, puesto que, al fin y al cabo, el Consorcio sigue siendo Administración Pública. En relación a las segundas, cierto es que podrán llevar en algún caso a que se les aplique alguna norma perteneciente a ordenamientos jurídicos no locales. Esto ya se ha dicho. Pero ello entra dentro de lo que es propio del Consorcio local, del Consorcio en sí mismo como institución, en la medida en que en sus estatutos se podrán recoger las particularidades de su régimen jurídico, entre las que puede encontrarse, precisamente, la sujeción en algún punto a normas no locales.

local), 46.2 (impugnación de acuerdos y resoluciones en la forma prevista para los entes locales), 47.5 (inscripción en el Registro de Entidades Locales), y 48 (Hacienda, régimen financiero, presupuestario y contable conforme a la legislación reguladora de las Haciendas locales).

46. Señala el profesor SOSA WAGNER que “como sería ingenuo ignorar que la legislación vigente ha introducido bastante confusión, es muy importante que la clarificación del régimen jurídico de los consorcios se haga desde la legislación autonómica general o desde los propios estatutos consorciales”. *Cfr.* SOSA WAGNER, FRANCISCO, *La gestión de los servicios públicos locales*, *op. cit.*, p. 373.

47. De hecho, puede que sea precisamente la posibilidad de integrar Administraciones no locales en el Consorcio local, o entidades privadas sin ánimo de lucro, lo que explique la decisión del legislador básico estatal de no tipificarlo expresamente como ente local. En esta línea, *vid.* MAS RIGO, Jeroni Miquel, “Los consorcios locales. Una ojeada a la doctrina y a la jurisprudencia”, *op. cit.* También, la STS de 30 de abril de 1999 (F.J. 3.º), [RJ 1999/4692], cuya doctrina ha sido confirmada por STS de 28 de noviembre de 2007 (F.J. 6.º), [RJ 2008/280], resulta muy ilustrativa, cuando indica que “es cierto que el artículo 107.2 del texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de bases del Estatuto del régimen local, aprobado por Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, atribuía a los consorcios la condición de entidades locales, y que esta norma no se reitera en el artículo 110.2 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, pero ello se debe a que, dada la amplitud de fines que pueden asumir los consorcios, así como tomando en consideración que pueden constituirse con entidades privadas sin ánimo de lucro, posibilidad que no admitía el artículo 107 del Decreto 3046/1977, el texto refundido de 1986 no ha querido caracterizar a todos los consorcios que puedan constituirse al amparo de su artículo 110 como entidades locales, pero sin negarles tampoco tal consideración, permitiendo que en cada caso, según las circunstancias concurrentes, pueda determinarse si el Consorcio constituido es o no una entidad local”.

Este tipo de objeciones no deberían ser obstáculo para la construcción del Consorcio local como ente local, y, de hecho, no lo han sido para los Parlamentos gallego, balear y andaluz. Ninguno de estos legisladores autonómicos ha parecido tener problemas conceptuales para entender al Consorcio local como entidad local integrada no solo por Administraciones locales, sino también por Administraciones no locales, sin que por esto último el Consorcio deje de ser un ente local.

Más recelos parece que ha suscitado la cuestión de considerar al Consorcio como entidad local cuando en este se integren “entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas”. Aunque la Ley gallega admite esta posibilidad, artículo 149.1.b), la sujeta a que en dicho caso “en todos los órganos de los que se dote al Consorcio deberá garantizarse la presencia mayoritaria del sector público”, cosa, por otra parte, completamente lógica.

La Ley balear se muestra todavía más reticente ante este aspecto, puesto que ni siquiera menciona dicha opción en sus preceptos. Es más, de sus artículos 2 y 43 parece deducirse más bien lo contrario, máxime cuando en el artículo 44 sí que se admite abiertamente esta posibilidad para los convenios interadministrativos, que pueden formalizarse con entidades privadas sin ánimo de lucro. Por ello, entendemos que, la Ley balear únicamente considera entidad local a los consorcios locales formados por Administraciones Públicas.⁴⁸

Dejando a un lado los recelos expuestos, la solución que aportan estas normas autonómicas nos parece la más adecuada, por cuanto clarifica definitivamente el régimen jurídico del Consorcio local como Administración Pública, mediante su definición como entidad local en la legislación autonómica, en aquellos casos en que la apuesta política por este instrumento de cooperación interadministrativa lo haga conveniente.

Para finalizar, queremos dejar una última reflexión, acerca de lo perturbador que, en nuestra opinión, ha terminado por ser el modelo de tipificación de entidades locales establecido por la LBRL en su artículo 3, o, al menos, el entendimiento que se ha hecho del mismo, y de lo que sea una entidad local. Parece como si se hubiera terminado por entender que la calificación de una entidad pública como entidad local, supusiera algo

48. Esta interpretación solo quiebra cuando se presta atención al artículo 47.1 de la Ley, según el cual, “los consorcios locales se constituyen mediante un convenio entre los entes locales y las otras Administraciones Públicas y los miembros que tienen que integrarlos”. En este último inciso, parece que se está admitiendo la presencia en el Consorcio de entidades que no sean Administraciones Públicas. Aunque, aun así, podría pensarse que, en ese caso, ese Consorcio local, con participación de entidades privadas sin ánimo de lucro, no sería entidad local, lo que es de nuevo volver al absurdo.

más que la atribución a la misma de personalidad jurídica y su vinculación a las reglas propias del ordenamiento jurídico local.

El artículo 3 de la LBRL distingue claramente entre entidades locales territoriales y entidades que gozan de la condición de entidades locales. Por todos es sabido que, en el listado correspondiente a estas últimas, cabe situar tanto a entes de naturaleza territorial como de corte institucional. Por lo demás, la enumeración de entidades locales, distintas de las de existencia constitucionalmente necesaria, es abierta, como también ya se ha dicho.

Siendo esto así, la calificación de un ente público como ente local no debería tener más trascendencia que la del reconocimiento de su personalidad jurídica y de su sujeción al Derecho local. Cuando el artículo 3.2 de la LBRL dice que estas otras entidades “gozan de la condición de entidades locales”, no se las está queriendo asimilar necesariamente a las entidades de tipo territorial. Sin embargo, es posible que el uso de la expresión “gozan, asimismo, de la condición de entidades locales”, le haya dado a esta cuestión una relevancia que no tiene.

La LBRL optó por establecer una tipificación de las entidades locales, que permitía distinguir entre unas y otras, y facultaba a los municipios que, en el ejercicio de su autonomía, decidieran constituir aquellas que fueran una clara manifestación de estas, como ocurre en el caso de las mancomunidades. La personalidad jurídica que el concepto de entidad lleva aparejada, exige en nuestro Derecho su tipificación por norma de rango legal, y esto es algo que no puede hacer el municipio, aunque sí las comunidades autónomas y el Estado.

Por esta razón, pensamos, la tipificación de entidades locales establecida en el artículo 3 LBRL era necesaria. Sin embargo, ni en el ordenamiento estatal ni en los ordenamientos autonómicos, existen listados semejantes que dispongan cuáles son los entes estatales, o cuáles los entes autonómicos en tal o cual Comunidad Autónoma. La tipificación de entidades estatales o autonómicas se realiza, a medida que va siendo necesario, en las correspondientes leyes de organización y administración, señaladamente en las que establecen cuáles son las entidades dependientes o vinculadas de la Administración General del Estado y de las Administraciones Generales de las comunidades autónomas.

De esta forma, se reconoce la condición de entidad estatal o de entidad autonómica, esto es, persona jurídico-pública integrada en el respetivo ordenamiento jurídico, sea el del Estado o sea el de la Comunidad Autónoma correspondiente, a entidades de naturaleza institucional no territoriales, sin que dicha calificación tenga más trascendencia que la que tiene, ni suscite suspicacias de ningún tipo.

3. Las fuentes del Derecho aplicable al Consorcio local

Para poder determinar cuáles son las fuentes del Derecho de las que resulta el régimen jurídico por el que se rige el Consorcio local, con especial atención a los preceptos dictados específicamente para el mismo, puesto que, en puridad, le es aplicable todo el Derecho local, es menester comenzar, conforme a la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas en materia de régimen local, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

La LBRL contiene solamente un par de preceptos que estén pensados para incidir con carácter específico sobre el régimen jurídico del Consorcio local, los artículos 57 y 87. Además, estos preceptos tienen carácter de norma básica, lo que supone que constituyen el mínimo común denominador establecido por el legislador estatal, que ha de ser respetado por las comunidades autónomas cuando legislen sobre este tipo de Consorcio.

Dentro del marco legislativo estatal, también resulta de aplicación el artículo 110 del Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (en adelante TRRL). El carácter básico de este precepto es algo que debe inferirse de lo que disponga la legislación estatal vigente en esta materia (Disposición final séptima TRRL). Según entendemos, habrá que estar a la LBRL, de tal forma que lo que tenga carácter básico en ella, lo tendrá también en el TRRL.

La profesora Nieto Garrido ha sostenido al respecto que la regulación del Consorcio contenida en el artículo 110 TRRL no tiene carácter básico, por lo que “es norma supletoria de las disposiciones autonómicas dictadas en materia consorcial”.⁴⁹ Nosotros pensamos que, como mínimo, lo que ya está en la LBRL, el contenido del 110.1 TRRL que es coincidente con esta, sí que constituye norma básica, debiendo considerarse el resto Derecho supletorio. Otra opinión la presenta el profesor Morillo-Velarde Pérez, para quien las determinaciones contenidas en el 110 TRRL “están perfectamente amparadas por las disposiciones contenidas en los artículos 57 y 87 LBRL”. Por ello, nos dice, “este precepto marca la pauta de lo que con posterioridad ha sido desarrollado por las comunidades autónomas”.⁵⁰

Por otra parte, la LRJPAC, en su artículo 9, se declara supletoria de la regulación del Consorcio contenida en la legislación de régimen local. Si bien, también es cierto que

49. Cfr. 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. 2336.

50. Cfr. MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, “Consortios locales”, *op. cit.*, p. 633.

las disposiciones de esta, recogidas en su artículo 6.5, dicen más bien poco, y no añaden nada nuevo a lo establecido por el 110 TRRL.⁵¹

Como norma estatal con rango reglamentario, también es aplicable al Consorcio local el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aún vigente. El mismo contiene todavía algunas disposiciones sobre esta figura, en sus artículos 37 a 40. Aunque es cierto que la mayor parte de estas presentan un alto grado de coincidencia con las determinaciones contenidas en el citado artículo 110 TRRL, así como en la normativa autonómica dictada en desarrollo de la LBRL. Por tanto, la aplicación del RSCL en este punto es principalmente supletoria.

El carácter abierto de las normas estatales básicas sobre el Consorcio local, que dejan muchas cosas por concretar, y el orden constitucional de competencias en materia de régimen local, conducen a la conclusión de la importancia en este punto del desarrollo normativo autonómico. Respetando los mínimos establecidos en la LBRL, que tampoco es que comprometan mucho, el legislador autonómico de desarrollo tiene asignado un importante papel en la definición del régimen jurídico del Consorcio local.⁵² No es ajeno a esta cuestión el hecho de la mayor incidencia de la Comunidad Autónoma sobre el espacio local intermedio y los entes locales no necesarios o potestativos, según la conocida doctrina del Tribunal Constitucional.

No obstante, aunque los Parlamentos autonómicos han legislado en esta materia, lo cierto es que lo han hecho de manera desigual, y, en muchos casos, insuficiente. Aunque deban reconocerse los problemas que haya podido generar esta insuficiencia normativa autonómica, también debe señalarse que ello ha dotado de una mayor flexibilidad a esta

51. GONZÁLEZ NAVARRO ha destacado la escasez de la regulación del artículo 6.5 LRJPAC, en el que, para él, no hay "gran cosa". Según este autor, este precepto "remite a un puro *nomen iuris*", "a un vacío en el que cabe todo", "pero en ningún caso a un régimen jurídico definido ni definible". Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Tomo I, op. cit.*, p. 528. A su vez, PÉREZ TORRENTE ha señalado que "la Ley 30/1992 es más restrictiva en sus planteamientos que la legislación de régimen local", por cuanto "no regula los consorcios como una forma de colaboración abierta a toda clase de fines y de actividades", prevalece la idea de este "como una forma instrumental de desarrollar lo previsto en los convenios de colaboración entre Administraciones". Cfr. PÉREZ TORRENTE, José Antonio, "Los consorcios", *Autonomías: Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 21, 1996, p. 58.

52. En este sentido, vid. MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas, op. cit.*, p. 123. En contra, CASTILLO BLANCO, en opinión que no compartimos, defiende la extensión de las bases en este punto, sosteniendo que la regulación que supliría la insuficiencia normativa de la LBRL debiera ser estatal y básica. Cfr. CASTILLO BLANCO, Federico, "Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local", *op. cit.*, p. 411 y 416.

figura, aumentando el margen de regulación autónoma a través de los estatutos del Consorcio.

En este trabajo habremos de prestar una especial atención a la legislación de régimen local de la Comunidad Autónoma de Andalucía,⁵³ puesto que su Capítulo II se centra en el estudio de los consorcios metropolitanos andaluces, y las propuestas que se hacen en el Capítulo III se han construido partiendo del análisis de estos, sin perjuicio de que sean susceptibles de ser aplicadas en otras regiones de nuestro Estado autonómico. No obstante, también se han analizado las normas sobre consorcios locales aprobadas por otras comunidades autónomas, incluyendo en todo caso las de Cataluña.⁵⁴

Tras las normas estatales básicas y la normativa autonómica de desarrollo, la norma principal por la que se rige el Consorcio local son sus estatutos. Es a estos a los que corresponde determinar las peculiaridades de su régimen jurídico,⁵⁵ frente al marco general del Derecho local al que se sujeta el mismo. Son los estatutos los que lo singularizan con respecto a otras Administraciones Públicas, pero también con relación a otros consorcios locales. Por todo ello, ha llegado a decirse que los estatutos constituyen la ley del Consorcio,⁵⁶ de tal forma que a través de ellos se diferencian unos de otros, pudiendo existir tantos tipos de consorcios como estatutos de los mismos, lo que hace ciertamente difícil construir una teoría general del Consorcio local.⁵⁷

53. Nos referimos a la derogada Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía (LDMA), así como a la nueva Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LAULA).

54. Entre otras, el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (TRLMRLC), y el Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales de Cataluña (ROASC).

55. Lo que para TORIBIO LEMES "tiene un valor positivo por permitir adecuar el ente al fin concreto". Cfr. TORIBIO LEMES, Manuel, "El Consorcio local español", *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 194, 1977, p. 364.

56. Cfr. CASTILLO BLANCO, Federico, "Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local", *op. cit.*, p. 409; TORIBIO LEMES, Manuel, "El Consorcio local español", *op. cit.*, p. 359. En esta misma línea, *vid.* ESCRIBANO COLLADO, Pedro, "Los estatutos de las mancomunidades y consorcios locales: principios informadores y contenido legal (I)", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, 2002, p. 111; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 107 y 108. De especial interés son las palabras de MARTÍN MATEO, para quien "el Estatuto es la norma básica del Consorcio, consecuencia inmediata del pacto asociativo que determina su surgimiento. A través de la coincidencia de voluntades de los entes participantes se genera una atribución derivativa de funciones para el nuevo ente así creado, incorporado, en el sentido anglosajón del término, y para el que el Estatuto, es a la vez acta de nacimiento y código de conducta". Cfr. MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 120.

57. Si bien, la singularidad del Consorcio, también puede ser un valor a considerar. En este sentido, *vid.* MARTÍN MATEO, Ramón, "El Consorcio como institución jurídica", *op. cit.*, p. 39. Sobre la estructuración del Consorcio sobre el principio del *ius singulare* también puede verse

Los estatutos del Consorcio local han de ponerse en el contexto del resto del Derecho aplicable al mismo. Esto es, los estatutos también tienen sus límites. Estos límites que han de respetar, como normas reglamentarias que son,⁵⁸ vienen fundamentalmente dados por la regulación legal.⁵⁹ Precizando un poco más este aspecto, es posible sostener, con fundamento en la jurisprudencia del Tribunal Supremo,⁶⁰ que el límite a los estatutos del Consorcio local lo constituyen las normas imperativas de la legislación de régimen local.⁶¹

A su vez, de presentarse cuestiones no reguladas expresamente en los estatutos, entendemos que es el Derecho local el que debe tomarse como referencia para colmar las posibles lagunas, siendo normativa supletoria en función de la naturaleza jurídica local de esta entidad, como Administración Pública local que es. En primer lugar, estimamos que deberá acudir a la regulación autonómica sobre mancomunidades de municipios, dada la analogía entre esta figura y el Consorcio local;⁶² en segundo lugar, al régimen general de los entes locales aprobado por el legislador estatal, así como al aprobado por el legislador autonómico en desarrollo de este.⁶³

Igualmente, habrá que considerar de aplicación, en su caso, la legislación administrativa básica del Estado, considerada Derecho supletorio por muchos de los estatutos de estos consorcios, que remiten a ella en estos términos, puesto que el Consorcio, al fin y al cabo, es Administración Pública, cuestión esta sobre la que volveremos al exponer sus notas definitorias. Y, por último, habrá que tener también en cuenta la legislación sectorial aplicable en función de la actividad desarrollada por el Consorcio.⁶⁴

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General. Tomo I, op. cit.*, p. 597 y 598.

58. Sobre la naturaleza reglamentaria de los estatutos del Consorcio local, *vid.* MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas, op. cit.*, p. 121.

59. *Vid.* NIETO GARRIDO, Eva, "Comentario al artículo 87 LBRL", *op. cit.*, p. 2339.

60. En la STS de 30 de abril de 1999 (F.J. 3.º), [RJ 1999/4692], puede leerse que "la supletoriedad de la legislación de régimen local respecto a los estatutos del Consorcio, consignada en los propios estatutos, no opera cuando estos han infringido una norma imperativa que resulta aplicable contenida en dicha legislación". En este mismo sentido, puede verse la STS de 18 de septiembre de 2001 (F.J. 4.º), [RJ 2001/8178].

61. En este sentido, *vid.* MAS RIGO, Jeroni Miquel, "Los consorcios locales. Una ojeada a la doctrina y a la jurisprudencia", *op. cit.*; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo, op. cit.*, p. 108.

62. La aplicación analógica de la normativa sobre mancomunidades ha encontrado apoyo en la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía, a través de su Dictamen de 15 de febrero de 2001. En esta misma línea, puede verse SOSA WAGNER, Francisco, *La gestión de los servicios públicos locales, op. cit.*, p. 378.

63. *Vid.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo, op. cit.*, p. 108 y 109.

64. *Vid.* MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas, op. cit.*, p. 133; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo, op. cit.*, p. 110.

4. Notas características del Consorcio local

A pesar de tener presente la dificultad que supone intentar construir una teoría general acerca del Consorcio local,⁶⁵ no puede negarse que del análisis de la normativa aplicable al mismo, resultan, al menos, algunas características o notas generales de este, que algo ayudan a su definición. Por esta razón, pasamos a continuación, en las páginas que siguen, a exponer sus principales caracteres.

Además, la exposición de estas características comporta una delimitación de la figura, lo que, evidentemente, nos va a permitir distinguirla de otras fórmulas con las que el Consorcio local presenta caracteres afines o similares.

4.1. La atribución de personalidad jurídica

El Consorcio local es un ente dotado de personalidad jurídica propia. Estamos ante una organización a la que el Derecho decide atribuir personalidad jurídica para el desempeño de sus fines.⁶⁶ Esto que aquí se está diciendo se infiere directamente de muchos de los preceptos que son aplicables al mismo: el propio artículo 87 LBRL,⁶⁷ el 110.2 TRRL,⁶⁸ el 37.2 RSCL,⁶⁹ y el 6.5 LRJPAC.⁷⁰

La atribución de personalidad jurídica al Consorcio local aparece también en el artículo 35 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía (en adelante LDMA), que es la Ley que regulaba, hasta el año 2010, el régimen jurídico de los consorcios locales en la Comunidad Autónoma andaluza.⁷¹ La LAULA, que deroga la regulación de la LDMA, asume también la personalidad jurídica del Consorcio,

65. La dificultad para trazar una teoría general acerca del Consorcio es cuestión sobradamente constatada por nuestra doctrina desde los inicios del estudio de esta institución. En tal sentido, *vid.* MARTÍN MATEO, Ramón, “El Consorcio como institución jurídica”, *op. cit.*, 1970, p. 9-10, 34-35, y 38-41; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica)*, *op. cit.*, p. 261.

66. *Vid.* ALBI CHOLVI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, *op. cit.*, p. 497; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 41 y 42.

67. Para MARTÍN MATEO, cuando el artículo 87 LBRL dice que “las entidades locales pueden constituir consorcios”, el uso del verbo “constituir” denota la creación de una entidad nueva, con personalidad jurídica. *Cfr.* MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 113.

68. Según el artículo 110 TRRL, “los consorcios gozarán de personalidad jurídica propia”.

69. El 37.2 del RSCL dispone que “los consorcios (...) estarán dotados de personalidad para el cumplimiento de sus fines”.

70. El 6.5 LRJPAC define al Consorcio como una “organización” dotada de “personalidad jurídica”.

71. En el artículo 35 de la derogada LDMA se dispone que “los consorcios tendrán personalidad jurídica propia”.

al subrayar en su artículo 78.1 que este es una entidad pública “dotada de personalidad jurídica propia”.⁷²

La personalidad jurídica del Consorcio local es lo que lo diferencia de otra fórmula típica de cooperación entre Administraciones Públicas, prevista también en el ámbito local, como es el convenio interadministrativo del artículo 57 LBRL.⁷³ Este, a diferencia del Consorcio, no necesita, en principio, de la creación de una organización dotada de personalidad jurídica para la obtención de sus fines.⁷⁴

4.2. Su carácter de ente de Derecho público, Administración Pública instrumental de base asociativa sujeta al Derecho Administrativo

La personificación jurídica del Consorcio local es de carácter público. Esto es, estamos ante una persona jurídica pública. Dado que el Consorcio local está compuesto por diversas Administraciones Públicas, no cabe concluir otra cosa que su personificación jurídico-pública. Ni siquiera la integración en el mismo de entidades jurídico-privadas, conforme al propio artículo 87.1 LBRL, en su caso, cambia esta nota característica del mismo, como ya sostuviera hace años Martín Mateo,⁷⁵ e incluso, antes de que esta opción fuera posible, Martínez López-Muñoz.⁷⁶

La legislación autonómica catalana coadyuva firmemente a esta visión del Consorcio local. Esto es así porque el artículo 269.1 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (en adelante TRLMRLC), lo califica expresamente de “entidad pública”, y al

72. En el análisis de la legislación autonómica, destaca también el artículo 269.2 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (en adelante TRLMRLC), que establece que el Consorcio “tiene personalidad jurídica propia”, y, como no podía ser de otra forma, el 312.2 del ROASC, como norma reglamentaria de desarrollo de este, que contiene la misma previsión.

73. Al valorar esta diferencia, CASTILLO BLANCO ha destacado “la indudable eficacia en la gestión que el reconocimiento de personalidad jurídica comporta”. *Cfr.* CASTILLO BLANCO, Federico, “Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local”, *op. cit.*, p. 408 y 409. También al respecto, *vid.* MENÉNDEZ GARCÍA, Pablo, “Consorcio”, en MONTOLYA MELGAR, Alfredo (dir.), *Enciclopedia jurídica básica. Volumen I*, ABA-COR, Civitas, Madrid, 1995, p. 1516; NIETO GARRIDO, Eva, “Comentario al artículo 87 LBRL”, *op. cit.*, p. 2338.

74. Y decimos “en principio” porque el artículo 6.5 LRJPAC, norma supletoria del régimen jurídico del convenio interadministrativo local conforme al artículo 9 LRJPAC, prevé que “cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, esta podrá adoptar la forma de Consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil”.

75. *Cfr.* MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 114 y 115.

76. *Cfr.* MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica)*, *op. cit.*, p. 406 y 407.

mismo tiempo lo configura como compuesto por “Administraciones Públicas” y “entidades privadas sin ánimo de lucro”, conforme a la legislación básica local.⁷⁷ En la misma línea se sitúa la LAULA, que en el apartado 1 de su artículo 78 dice que “el Consorcio es una entidad pública”, y en el apartado 2 del mismo precepto admite la integración en el mismo no solo de Administraciones Públicas, sino también de entidades privadas sin ánimo de lucro.

El Consorcio local, en cuanto compuesto, primordialmente, por otras Administraciones Públicas, es también Administración Pública. Como ha señalado García de Enterría, “al adoptar la condición de miembros del ente verdaderas Administraciones Públicas, el ente como tal asume indudablemente ese carácter en su plenitud”.⁷⁸ A esta consideración, añade Rebollo Puig que “incluso cuando una de las consorciadas es una entidad privada el resultado sigue siendo una Administración”.⁷⁹

En la medida en que el Consorcio es Administración Pública, el Derecho público aplicable al mismo es, fundamentalmente, el Derecho Administrativo. La legislación autonómica andaluza, reforzando la consideración de Administración Pública del Consorcio, proclamaba expresamente su sujeción al Derecho Administrativo en el derogado artículo 35 de la LDMA, según el cual, “los consorcios (...) se regirán por el Derecho Administrativo”. El artículo 78.1 de la LAULA hereda esta previsión, puesto que, tras apuntar que “el Consorcio es una entidad pública”, señala que está “sometida al Derecho Administrativo”.

En este sentido, los consorcios locales caen bajo el ámbito de aplicación de la LRJPAC con todas sus consecuencias, tanto si les considera entes locales como si no. En el caso de que el legislador autonómico defina al Consorcio local como entidad local, estos podrían subsumirse en la letra c) del artículo 2.1 LRJPAC, que entiende Administración Pública a los efectos de esta Ley, a “las entidades que integran la Administración local”. En todo caso, se le considere o no ente local, y teniendo en cuenta que el artículo 2.1.c) LRJPAC está posiblemente pensado para entidades territoriales, siempre nos quedará como cláusula de salvaguarda final la disposición del 2.2 LRJPAC. En este precepto, se dice que “las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública”. Y en dicho supuesto, es claro que cabe en todo caso el Consorcio, como Administración Pública instrumental que es.⁸⁰

77. Lo mismo puede observarse en el artículo 312.1 del ROASC, reiterando lo dispuesto por la Ley que desarrolla.

78. Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, 14.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2008, p. 404.

79. Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 204.

80. En este mismo sentido, *vid.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p.

Según ha señalado Castillo Blanco, de su consideración de Administración Pública resulta la aplicación de los mismos principios que se aplican a toda Administración Pública (artículo 103 CE, artículos 6 y 55 y ss. LBRL, y artículos 3 y 4 LRJPAC).⁸¹ Rebollo Puig precisa esta sujeción al Derecho Administrativo, cuando indica que:

“Pese al silencio legal, todos los aspectos que sitúan al Consorcio en el conjunto del ordenamiento y que afectan esencialmente a sus relaciones con las Administraciones, con los administrados y con la misma Justicia están fundamentalmente determinados por el Derecho Administrativo general, y hay que entender que las opciones de los estatutos son reducidas, limitadas a aquellas que en su caso le ofrezca la legislación y a ciertas precisiones o adaptaciones (‘particularidades’) a su peculiar naturaleza y a su organización interna”.⁸²

La importancia de la aplicación del Derecho Administrativo al Consorcio local es subrayada por Timón Herrero, para quien este aspecto supone la superación de la polémica sobre en qué esfera del ordenamiento jurídico ha de situarse al Consorcio. Así, según esta autora:

“Encara que a la pràctica el que importa és que en última instància s’apliqui el dret administratiu –tal com exigeix la LADM- per tal de garantir el compliment d’unes exigències mínimes, com són la publicitat, la transparència, el sotmetiment a la responsabilitat administrativa en el cas que s’ocasionin danys o perjudicis, l’eficàcia, el servei als interessos generals, etc. El que ha de prevaler és que es configuri, sobretot, com una administració instrumental que ha de quedar sotmesa al dret administratiu i ha de tancar la porta al fet que els estatuts puguin fer possible la fugida cap al dret privat”.⁸³

Además, como ha indicado Cosculluela Montaner, la cuestión de la aplicación de uno u otro círculo del Derecho Administrativo al Consorcio, “ha perdido gran parte de su trascendencia ante el proceso de homogeneización del régimen de procedimiento y de las garantías del administrado que impone en todos los ámbitos administrativos el artículo 149.1.18.^a CE y se regula en la” LRJPAC.⁸⁴

151; RÍOS SANAGUSTÍN, José Antonio, “Los consorcios locales”, en ALMONACID LAMELAS, Víctor (autor y coord.), *Entidades públicas y privadas vinculadas a la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2008, p. 559.

81. Cfr. CASTILLO BLANCO, Federico, “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, *op. cit.*, p. 118.

82. Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 251. En el mismo sentido, *vid.* PÉREZ TORRENTE, José Antonio, “Los consorcios”, *op. cit.*, p. 63 y 64.

83. Cfr. TIMÓN HERRERO, Marta, “Els consorcis com a administració instrumental mixta”, *op. cit.*, p. 469.

84. Cfr. COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo, Tomo I*, 19.^a ed., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, p. 308.

En cualquier caso, si, por las razones ya dadas, entendemos que el Consorcio local se sitúa en la esfera jurídica local, la consecuencia natural de esto será sostener que este es Administración Pública local. Otra cosa será el tipo de Administración Pública local de que se trate, conforme a las categorías en las que tradicionalmente suelen clasificarse las Administraciones Públicas. A este respecto, nuestra doctrina ha oscilado, principalmente, entre tres posiciones.

En un extremo encontramos a aquellos autores que ponen el acento en la configuración del Consorcio como Administración instrumental (Almonacid Lamelas,⁸⁵ Cosculluela Montaner,⁸⁶ López Pellicer,⁸⁷ Martínez-Alonso Camps e Ysa Figueras,⁸⁸ Pallarés Moreno,⁸⁹ Rebollo Puig,⁹⁰ Timón Herrero⁹¹), en cuanto este atiende a la realización de

85. Para ALMONACID LAMELAS, los entes locales supramunicipales, entre los cuales incluye al Consorcio local, "no son propiamente 'entes dependientes de la Administración local' en el sentido de vinculación o control en el que estos entes han sido estudiados hasta el momento, pues se trata de 'otros' entes locales (...) de base asociativa, que, sin perjuicio de su 'base territorial' (...), sin duda merecen la consideración teórico-jurídica de Administración instrumental". Cfr. ALMONACID LAMELAS, Víctor (autor y coord.), *Entidades públicas y privadas vinculadas a la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2008, p. 485.

86. Vid. COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, op. cit.*, p. 307 y 308.

87. Vid. LÓPEZ PELLICER, José A., *El Consorcio urbanístico, op. cit.*, p. 31-34, donde se considera que la "dimensión institucional" del Consorcio "perfila su naturaleza, por encima incluso de su básico carácter asociativo".

88. Vid. 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, *in totum*.

89. Vid. 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", *op. cit.*, p. 78 y 79, donde son definidos como "entidades instrumentales". Y, ciertamente, el Dictamen comentado por este autor, mantiene expresamente que el Consorcio es Administración instrumental, "en la medida en que su ámbito de actuación está limitado por los fines que justifican su creación".

90. Para REBOLLO PUIG, el Consorcio es ante todo "Administración instrumental, aunque se dé la notable y relevante peculiaridad de que no hay una única Administración fundadora, sino que (...) 'varias Administraciones Públicas realizan el papel de entidades matrices para crear entre todas ellas una sola entidad institucional'. Esto hace que el Consorcio tenga una dependencia menor de cada una de las entidades matrices, pero (...) no es suficiente para negar esta naturaleza (...). No obstante, desde otra perspectiva, atendiendo a la concurrencia de distintas Administraciones, presenta también un carácter asociativo de las distintas entidades consorciadas (...). En ese sentido se suele llamar a las entidades consorciadas 'miembros' del Consorcio como si se tratara de una corporación pura. Con todo, su carácter de Administración institucional –o de ente instrumental de carácter público (...)– es predominante y el que marca más decisivamente su naturaleza y régimen jurídico". Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, "Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación", *op. cit.*, p. 203-205.

91. Según TIMÓN HERRERO, "el consorci se situa dins de la potestat autoorganitzativa dels diferents membres que el creen, i que, alhora, es converteix en administració instrumental amb po-

unos fines específicos, determinados por las Administraciones que lo componen y de las que depende, como medio propio de estas, y su régimen jurídico tiene mucho que ver con el de este tipo de Administración Pública.

En el otro extremo, se sitúan los autores que insisten más en su naturaleza de Administración corporativa (Castillo Blanco,⁹² García de Enterría,⁹³ Martín Mateo,⁹⁴ Menéndez García⁹⁵), en cuanto constituye una manifestación de un fenómeno asociativo para la gestión de unos intereses comunes.

Como sea que, ciertamente, ambos aspectos están presentes en el Consorcio local, también hay quien prefiere defender una tesis ecléctica, la de la unión en este de lo corporativo y lo instrumental⁹⁶ (Fernández MONTALVO,⁹⁷ Lliset Borrell,⁹⁸ Nieto Garrido,⁹⁹ Santamaría Pastor¹⁰⁰).

testad organitzativa pròpia per a la realització dels seus objectius". Cfr. TIMÓN HERRERO, Marta, "Els consorcis com a administració instrumental mixta", *op. cit.*, p. 452, 490 y 491.

92. Vid. CASTILLO BLANCO, Federico, "Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza", *op. cit.*, p. 110 y 117; CASTILLO BLANCO, Federico, "Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local", *op. cit.*, p. 406, donde se califica al Consorcio de "entidad pública corporativa" o se dice que "su naturaleza es corporativa".

93. Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, *op. cit.*, p. 404, donde el Consorcio se sitúa dentro de lo que en esta obra se llaman las "corporaciones interadministrativas".

94. Para MARTÍN MATEO, el Consorcio local es una corporación de Derecho público, ente local de base corporativa, que agrupa o asocia un conjunto de personas que se organizan para gestionar intereses comunes. Cfr. MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 110 y 111.

95. Vid. MENÉNDEZ GARCÍA, Pablo, "Reflexiones institucionales sobre los consorcios", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (dir.), *La protección jurídica del ciudadano: (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional): estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Civitas, Madrid, 1993, p. 1985.

96. Así veía el Consorcio STANCANELLI, en su conocido análisis de esta institución en el Derecho italiano: STANCANELLI, Giuseppe, *Los consorcios en el Derecho Administrativo*, *op. cit.*, donde tenía presente tanto la nota asociativa del mismo (p. 34) como su instrumentalidad (p. 75-87).

97. Vid. FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2000, p. 60.

98. En este punto cabría incluir a LLISET BORRELL, en la medida en que defiende que el Consorcio administrativo es una "Administración mixta de cobertura", en la que está presente la nota de la instrumentalidad, pero solo desde un punto de vista formal, no material, lo que la diferencia de la Administración instrumental o institucional. Cfr. LLISET BORRELL, Francisco, *Manual de Derecho local*, *op. cit.*, p. 289 y ss.

99. NIETO GARRIDO sostiene que el Consorcio es una "corporación instrumental de Derecho público". Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, "Comentario al artículo 87 LBRL", *op. cit.*, p. 2337; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 71 y 72.

100. Vid. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General. Tomo I*, *op. cit.*, p. 594, donde se incluye al Consorcio local entre las llamadas, por este autor, "personificaciones instrumentales de carácter corporativo".

En nuestra opinión, esta última postura sería, quizás, la menos arriesgada, aunque, al mismo tiempo, y precisamente por ello, la que más cerca estaría de acertar, habida cuenta de la dificultad que entraña encajar las creaciones del Derecho en categorías predeterminadas y estancas. Esto es especialmente así en el Consorcio, figura que por su carácter abierto se compece mal con soluciones cerradas, y que, ciertamente, presenta notas propias de ambos tipos de Administraciones Públicas. No obstante, por lo que a nosotros respecta, si tenemos que decidimos por poner el acento en una u otra categoría, entendemos que, como señala Rebollo Puig, al que antes citábamos, la consideración del Consorcio como Administración instrumental resulta aún más determinante de lo que es su régimen jurídico.

En cualquier caso, lo que sí está claro, por contraposición a los tipos de Administraciones Públicas a los que nos acabamos de referir, es que nunca podría calificarse al Consorcio local de Administración territorial o general, dado que no es predicable de este la generalidad de fines y potestades que es propia de las mismas.

La definición del Consorcio local como Administración Pública instrumental, lo acerca a otros tipos de entidades públicas instrumentales locales, como los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales de la legislación básica de régimen local, en cuanto todas estas formas de personificación jurídico-públicas tienen un fundamento común de descentralización funcional. No obstante, en el Consorcio local existe también un matiz de descentralización cooperativa o asociativa que los aleja de estos, y que es lo que nos lleva a definirlo como Administración Pública de base asociativa.¹⁰¹

Mayor es la diferencia con las entidades públicas empresariales locales reguladas por la LBRL, puesto que, mientras estas se rigen por el Derecho privado, excepto en lo que hace a la formación de la voluntad de sus órganos y al ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas, el Consorcio local se sujeta al Derecho Administrativo,

101. La expresión “descentralización cooperativa” es utilizada por MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, que considera al Consorcio local como un supuesto de esta. Se refiere al Consorcio como un tipo de descentralización que no es, en sentido estricto, ni descentralización política ni descentralización administrativa. En estos casos, nos dice, “es cierto que hay una razón jurídico-administrativa que justifica la creación de la nueva persona jurídica, razón que en muchos casos obedece a criterios tanto funcionales (el servicio que quiere prestarse) como territoriales (allí donde se localizan los usuarios). Sucede, sin embargo, que encasillar los consorcios dentro de límites estrictamente técnico-administrativos comporta desconocer parte de su realidad. Efectivamente, hay un germen político en el hecho de que ayuntamientos, diputaciones y consejos comarcales decidan asociarse y constituirlos; y este mismo ingrediente lo encontramos en las mancomunidades que crean dos o más municipios. Ya se admita directamente esa proposición, ya se acepte como resultado de la acción cooperativa permanente de los entes locales territoriales dotados de autonomía, no hay duda de que nos encontramos ante una categoría intermedia (político-administrativa), un *tertium genus*”. 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. 66 y 67.

en la medida en que no constituye un fenómeno de huída de este, sino de sometimiento deliberado al mismo.

También en esto último se diferencia el Consorcio local de otras posibles fórmulas de descentralización funcional cooperativa, como puedan ser las sociedades mercantiles participadas por distintas Administraciones Públicas.¹⁰² Estas sociedades supramunicipales constituyen una forma de personificación jurídico-privada, en ningún caso Administración Pública, que se rige por el Derecho privado, mientras que el Consorcio, como forma de personificación jurídico-pública, se sujeta a las leyes administrativas.

De esta forma, puede concluirse que el Consorcio local, como mecanismo de descentralización funcional cooperativa, y habida cuenta de sus rasgos como Administración Pública instrumental de base asociativa, a la entidad instrumental local a la que más se parece es a la Mancomunidad de Municipios, que también puede definirse como Administración Pública instrumental de base asociativa sujeta al Derecho Administrativo. Las diferencias que existen entre ambas figuras se dejan para el siguiente epígrafe.

4.3. Heterogeneidad en su composición

La heterogeneidad en la composición del Consorcio local, como característica propia de este, se refiere a la diversa naturaleza de los entes que forman parte del mismo.¹⁰³ Esta heterogeneidad se refleja en las distintas posibilidades que se admiten en su estructura subjetiva.

En primer lugar, el carácter heterogéneo del Consorcio local es consecuencia de la integración en el mismo no solo de Administraciones Públicas locales, sino también de Administraciones Públicas de otro orden, como puedan ser el estatal o el autonómico.¹⁰⁴

También resulta la heterogeneidad de este de la posibilidad de que formen parte de él, no ya solo Administraciones Públicas no locales, sino incluso entidades jurídico-privadas,

102. Sobre las sociedades mercantiles supramunicipales, *vid.* ALMONACID LAMELAS, Víctor (autor y coord.), *Entidades públicas y privadas vinculadas a la Administración local*, *op. cit.*, p. 593-595.

103. Hasta tal punto es esencial y determinante esta característica para el Consorcio local, que, ausente la misma, no puede hablarse de Consorcio. El profesor MARTÍN MATEO, utilizando una terminología hoy ya superada, distinguía entre consorcios públicos homogéneos, donde incluía a la Mancomunidad, y consorcios públicos mixtos, propugnando finalmente la utilización del término Consorcio solo para estos últimos. *Cfr.* MARTÍN MATEO, Ramón, *Los consorcios locales*, *op. cit.*, p. 41. Esta terminología responde al Derecho italiano, en el que el término “consorzi” engloba a mancomunidades y consorcios. *Vid.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 46.

104. La STS de 8 de noviembre de 1999 (F.J. 6.º), [RJ 1999/9574], ha destacado expresamente esta característica del Consorcio local, al decir que la opción organizativa que este supone está contemplada “especialmente con la finalidad de que esta colaboración pueda producirse con Administraciones distintas a las locales”.

siempre y cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas que pertenezcan al Consorcio.¹⁰⁵ Esta es una novedad que surge con el artículo 87 de la LBRL en el año 1985,¹⁰⁶ puesto que la regulación anterior no contemplaba dicha posibilidad.¹⁰⁷ En la misma clave se han venido a situar el artículo 110.1 del TRRL, el 33.1 de la derogada LDMA, el 78.2 de la LAULA, el 269.1 del TRLMRLC y el 312.1 del Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales de Cataluña (en adelante ROASC), que reiteran en este punto la fórmula de la LBRL.

Además, la posibilidad de la integración en el Consorcio local de entidades privadas sin ánimo de lucro es una característica que, en principio, solo se predica de este tipo de consorcios, dado que la LRJPAC no contempla dicha opción para el Consorcio administrativo regulado en su artículo 6.5. No obstante, como ha apuntado el profesor Rebollo Puig, el ámbito subjetivo de este precepto de la LRJPAC no parece haber impedido que algún legislador autonómico, como el catalán,¹⁰⁸ haya configurado la tipología de entidades que pueden consorciarse en consorcios no locales a imagen y semejanza del modelo del Consorcio local.¹⁰⁹ Lo mismo que, más recientemente, ha venido a hacer el

105. REBOLLO PUIG realiza una interpretación extensiva de los términos del artículo 87 LBRL, incluyendo dentro del mismo a las llamadas corporaciones sectoriales de Derecho público, que ni son exactamente Administraciones Públicas, ni tampoco entidades privadas. Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, "Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación", *op. cit.*, p. 217. Por su parte, VAQUER CABALLERÍA propone reflexionar sobre la posibilidad de ir más lejos, abriendo el Consorcio a la iniciativa privada sin las limitaciones de la formulación legal actual. Cfr. VAQUER CABALLERÍA, Marcos, "Los consorcios", en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (dir.) y CALVO CHARRO, María (coord.), *La Administración Pública española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, p. 578 y 579.

106. El artículo 87.1 LBRL dispone expresamente que las entidades locales podrán constituir consorcios "con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas".

107. La posibilidad de incorporar al Consorcio entidades no públicas era ya apuntada en 1975, como un *desideratum*, en el seno del XLVI Seminario de Investigación organizado por el Instituto de Estudios de Administración Local, sobre "Actuales problemas de las mancomunidades y consorcios", según TORIBIO LEMES. Este autor proponía la ampliación del concepto de Consorcio local, en la línea de permitir que formaran parte de él "las cajas de ahorros, cámaras de comercio y entidades análogas". Cfr. TORIBIO LEMES, Manuel, "El Consorcio local español", *op. cit.*, p. 363-364 y 382. Haciendo las correspondientes salvedades, puesto que ni su formulación ni su alcance es el mismo, puede citarse también como antecedente la participación de los particulares en el Consorcio urbanístico, regulado por el Reglamento de gestión urbanística, aprobado por Real decreto 3288/1978, de 25 de agosto. Vid. LÓPEZ PELLICER, José A., *El Consorcio urbanístico*, *op. cit.*, p. 85-91.

108. Así lo hizo el artículo 55 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña. También, más recientemente, el artículo 113 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña.

109. Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, "Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)", *op. cit.*, p. 155 y 156. También vid. TIMÓN HERRERO, Marta, "Els consorcis com a administració instrumental mixta", *op. cit.*, p. 466-468.

legislador andaluz.¹¹⁰ Por último, asimismo, se predica la heterogeneidad del Consorcio local, por el hecho de que las Administraciones Públicas locales que lo componen no tienen por qué ser necesariamente municipios, esto es, caben Administraciones Públicas locales de distinto orden.¹¹¹ De hecho, esta es la principal diferencia entre el Consorcio local y la otra fórmula asociativa local regulada por la LBRL, la Mancomunidad de Municipios del 44 LBRL. Esta última solo puede estar formada por municipios.¹¹²

4.4. Configuración como técnica de cooperación interadministrativa

El primer precepto que sobre el Consorcio local encontramos en la LBRL, el artículo 57, se sitúa en el Capítulo II del Título V de esta, que es el dedicado a las relaciones interadministrativas. Este mismo artículo, en su primer párrafo, contempla al Consorcio como una de las formas de articular “la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común”. Por tanto, el Consorcio local aparece como una de las técnicas jurídicas de cooperación interadministrativa reguladas por la LBRL.¹¹³

110. En el artículo 12.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, donde se establece que “la Administración de la Junta de Andalucía podrá constituir con otras Administraciones Públicas y otras entidades públicas o privadas organizaciones personificadas de gestión para la consecución de finalidades de interés común, que pueden adoptar la forma de consorcios o de sociedades mercantiles”.

111. Es más, un Consorcio formado solo por municipios no es, en principio, tal Consorcio. El Consejo Consultivo de Andalucía, en la Aclaración de 5 de abril de 2001 a su Dictamen de 15 de febrero de 2001, niega expresamente que puedan darse consorcios compuestos solo por municipios. En este sentido, *vid.* ALBI CHOLVI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, *op. cit.*, p. 496. No obstante, algún caso existe, y, como ha indicado LÓPEZ MENUDO, aunque ello fricciona con la definición legal de esta figura en el 87 LBRL, no se trata de una solución ilegal, puesto que la LBRL no establece un modelo imperativo. En todo caso, entiende, esta práctica desvirtúa la concepción del Consorcio presente en el 87 LBRL, que no es otra que la de un órgano de carácter mixto. *Cfr.* LÓPEZ MENUDO, Francisco, “Servicios municipales y gestión consorciada”, *op. cit.*, p. 23 y 24.

112. Esta diferencia entre mancomunidades y consorcios ha sido destacada por la doctrina, como puede apreciarse en BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, *op. cit.*, p. 84 y 100; 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”, *op. cit.*, p. 86. Por otro lado, en NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 73 y 74, se considera que, aun siendo un factor de diferenciación importante, la diferencia esencial radica en la distinta funcionalidad prototípica de ambas figuras.

113. También en la LRJPAC la regulación del Consorcio aparece en el Título dedicado a las relaciones interadministrativas, Título I, “De las Administraciones Públicas y sus relaciones”, donde se sitúa el artículo de esta Ley sobre el Consorcio, el 6.5. Con carácter general, por tanto, debe afirmarse que el Consorcio administrativo es un instrumento de cooperación entre Administraciones

También es este el significado que ha de darse al artículo 69 TRRL, según el cual “las competencias compartidas o concurrentes podrán ser ejercidas conjuntamente por la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma y la local, mediante la constitución de entes instrumentales de carácter público o privado”. Entre los entes instrumentales de carácter público puede incluirse al Consorcio local. Adviértase, además, que este precepto también va ubicado en un Capítulo relativo a las “Relaciones interadministrativas”, el Capítulo II del Título V del TRRL.

Siguiendo con la idea del Consorcio local como forma de cooperación interadministrativa, el 30.6.g) del mismo TRRL se refiere a “la creación de consorcios” en este sentido, al hilo de la cooperación entendida como asistencia a los municipios por parte de las diputaciones provinciales, competencia legal de las mismas.¹¹⁴

Dentro de la legislación autonómica, debe destacarse la regulación contenida en la LAULA, que sustantiva la condición de entidad de cooperación territorial del Consorcio, como puede verse tanto por el Título de la Ley en el que se regula, que lleva por rúbrica “La cooperación territorial”, como por la inclusión del mismo dentro de una tipología propia que responde a esta terminología (artículo 62.2 de la LAULA).

En cualquier caso, la cooperación interadministrativa que se articula a través del Consorcio local debe ponerse en el contexto de nuestro actual sistema constitucional de distribución de competencias, en el que esta cobra una importancia crucial.¹¹⁵

Públicas. En esta línea, *vid.* BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, *op. cit.*, p. 109; CASTILLO BLANCO, Federico, “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, *op. cit.*, p. 95-100; MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, “Consortios locales”, *op. cit.*, p. 632; NIETO GARRIDO, Eva, “El Consorcio como instrumento de cooperación administrativa”, *op. cit.*, p. 339-340, 346-347, y 361; PAREJO ALFONSO, Luciano, “Comentario al artículo 57 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. 1433 y 1434.

114. Un análisis de este tipo de cooperación en relación a otras posibles connotaciones del mismo término, puede verse en REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 223-228. En la legislación autonómica catalana, artículo 150.1 TRLMRLC, aparece expresamente esta correlación entre esta forma de cooperación y el Consorcio local, al disponerse que “los entes locales supramunicipales que tienen atribuidas funciones de cooperación pueden, con esta finalidad, establecer convenios o crear consorcios con sus municipios”.

115. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, como puede verse, entre otras, en la STC 214/1989, de 21 de diciembre (F.J. 20.º), [RTC 1989/214]. También nuestra doctrina, entre la que puede citarse, entre otros, a CARBALLEIRA RIBERA, María Teresa, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 257, 1993, p. 49 y 51-54; 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. 380; FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, *op. cit.*, p. 12 y ss.; PAREJO ALFONSO, Luciano, “Notas para una construcción dog-

Ahora bien, llama poderosamente la atención el que, aun fuera de este contexto, con anterioridad al mismo, las bondades de la cooperación eran ya señaladas por Toribio Lemes en el año 1977. Según este autor, frente a la coordinación como forma tradicional de articular las relaciones entre entidades públicas, surge la Administración consorciada como forma que se inspira en el principio de cooperación. La principal y más evidente ventaja que esto suponía, según decía, era que así se evitaba instrumentalizar a las Administraciones inferiores integradas en el Consorcio, que eran las locales.¹¹⁶ Pues bien, en nuestra opinión, en el momento actual cabe destacar la vigencia, aún mayor, de estas palabras.

4.5. Voluntariedad de la pertenencia al mismo

El Consorcio local se caracteriza por su voluntariedad.¹¹⁷ No se trata de una fórmula impuesta desde una instancia superior, las Administraciones Públicas que se incorporan al mismo lo hacen porque así lo quieren.¹¹⁸

El ente que se constituye puede verse como una entidad de segundo grado o derivativa, resultante del ejercicio del derecho de asociación de las entidades que la integran, y, como fórmula asociativa que es,¹¹⁹ no puede ser sino voluntaria.

mática de las relaciones interadministrativas”, *Revista de Administración Pública. Últimas reformas legislativas y otros estudios. Homenaje al profesor Ramón Parada Vázquez*, núm. 174, 2007, p. 171; RIVERO YSERN, José Luis, “La cooperación interadministrativa local”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 46, 2002, p. 60 y ss.

116. Cfr. TORIBIO LEMES, Manuel, “El Consorcio local español”, *op. cit.*, p. 357. En sentido similar, detectando entonces la importancia de la Administración consorciada como instrumento de futuro, puede verse MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica)*, *op. cit.*, p. 561; ORTIZ DÍAZ, José, “Problemas estructurales del Derecho de la organización administrativa”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 170, 1971, p. 199.

117. Vid. ALBI CHOLVI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, *op. cit.*, p. 496; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 42.

118. La expresión “las entidades locales pueden constituir consorcios”, del 87.1 LBRL debe entenderse en estos términos. En el mismo sentido deben leerse el 110.1 TRRL, el 33.1 LDMA, el 78.2 LAULA y el 37.1 RSCL, todos ellos en términos similares. Este último, además, en su artículo 37.2 establece expresamente que “los consorcios tendrán carácter voluntario”. También en términos similares, en el artículo 269.2 TRLMRLC se dispone que “el Consorcio es de naturaleza voluntaria”, y que “se constituye por acuerdo de las diferentes entidades que lo integran o por adhesión posterior, según las normas internas que lo rigen”. Igualmente, los artículos 312.2 y 313.1 del ROASC. Y, más recientemente, el artículo 78.1 de la LAULA, que subraya su “carácter voluntario”.

119. Esta base asociativa del Consorcio local se analizaba ya en MARTÍN MATEO, Ramón, “El Consorcio como institución jurídica”, *op. cit.*, p. 41. En la misma línea, vid. CASTILLO BLANCO, Federico, “Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local”, *op. cit.*, p. 406 y 407. Los artículos 269.1 TRLMRLC y 312.1 ROASC lo definen expresamente como ente “de carácter asociativo”. También el artículo 78.1 LAULA. El elemento asociativo está muy presente en el Derecho italiano, tal y como lo ha entendido STANCANELLI, Giuseppe, *Los consorcios en el Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 34.

El fundamento de este derecho de asociación se encuentra, en parte, en el artículo 10.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 (en adelante CEAL), que establece que “las entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común”.¹²⁰ Como puede observarse, el derecho de asociación que da lugar al Consorcio local va más allá de los términos de la CEAL, en la medida en que no se limita a la asociación con otras entidades locales.

Además, descendiendo a nuestro Derecho interno, el profesor Pallarés Moreno entiende que el fenómeno asociativo local encuentra su fundamento en el reconocimiento por la Constitución española de la autonomía local en su artículo 137, y en la atribución de personalidad jurídica a municipios y provincias en los artículos 140 y 141.1 del texto constitucional.¹²¹

La voluntariedad del Consorcio local también se deriva de la configuración del mismo como técnica de cooperación,¹²² pues, como se han ocupado de señalar el Tribunal Constitucional,¹²³ el Tribunal Supremo¹²⁴ y nuestra doctrina,¹²⁵ la cooperación interadminis-

120. El correlato entre el derecho de asociación reconocido en el artículo 10.1 CEAL y la constitución del Consorcio local, también se aprecia en ALSINA GISPERT, Pere A., “Els consorcis en el Reglament d’obres, activitats i serveis”, *op. cit.*, p. 426.

121. *Cfr.* 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”, *op. cit.*, p. 74.

122. El artículo 57 LBRL, párrafo primero, recoge expresamente esta relación entre cooperación y voluntariedad, así como la aplicación de estas notas al Consorcio local, cuando establece que “la cooperación (...) se desarrollará con carácter voluntario (...) pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios”.

123. Entre otras, STC 214/1989, de 21 de diciembre (F.J. 20.º), [RTC 1989/214].

124. El Tribunal Supremo ha destacado el vínculo que existe entre los términos Consorcio, cooperación y voluntariedad, en las siguientes sentencias: STS de 29 de marzo de 1989 (F.J. 2.º), [RJ 1989/2428], en la que, con respecto al artículo 57 LBRL, se dice que “tal precepto da por su puesta, ante todo, la voluntad de los entes para consorciarse o convenirse, exigiendo consiguientemente la suscripción de consorcios o convenios, con indudable posibilidad de que quienes intervengan fijen de común acuerdo los casos, condiciones, concreción de fines y circunstancias en que la cooperación o colaboración va a prestarse recíprocamente”; STS de 8 de noviembre de 1999 (F.J. 6.º), [RJ 1999/9574], donde puede leerse que “la figura de los consorcios no se regula como una obligación de las Administraciones locales para el logro de fines de interés público, en colaboración con otras Administraciones, sino como una mera opción organizativa”.

125. Puede verse el análisis que de la jurisprudencia del Tribunal Supremo se hace en CASTILLO BLANCO, Federico, “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, *op. cit.*, p. 128. Igualmente, analizando el uso y el significado de los términos colaboración, cooperación y coordinación, por parte de legislador, doctrina y jurisprudencia, *vid.* NIETO GARRIDO, Eva, “El Consorcio como instrumento de cooperación administrativa”, *op. cit.*, p. 332-347.

trativa se define por su carácter voluntario.¹²⁶ Ahora bien, la afirmación de la voluntariedad como nota característica del Consorcio local plantea problemas en aquellos casos en los que esta no está presente. La quiebra de este elemento se produce, fundamentalmente, en los llamados consorcios legales, aquellos cuya creación viene predeterminada por la ley.¹²⁷

A este respecto, es usual referirse, como ejemplo de Consorcio de constitución legal, en cuanto la ley obliga a su creación, al previsto en el artículo 89.1 del Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas. No obstante, en este caso, en realidad, no existe tal obligatoriedad, puesto que la Ley permite a las Administraciones implicadas otras posibles fórmulas de gestión conjunta, no solo la consorcial, de tal forma que no puede afirmarse en términos absolutos que estos consorcios sean realmente de constitución forzosa.¹²⁸

Un supuesto de Consorcio legal que goza de cierta antigüedad, con vigencia en la actualidad, puesto que aún se encuentra en funcionamiento, es el del Consorcio de Transportes de Vizcaya, creado como entidad local por la Ley 44/1975, de 30 de diciembre.¹²⁹ No obstante, el caso más paradigmático hoy día, al que mayor atención está

126. Esta voluntariedad, propia de las técnicas de cooperación interadministrativa, ha sido matizada por PAREJO ALFONSO, por cuanto todas estas se sustentan en el deber general de colaboración que se deriva de nuestro sistema constitucional. Cfr. PAREJO ALFONSO, Luciano, "Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas", *op. cit.*, p. 182-184.

127. Dejamos fuera los supuestos de "consorciación impropia", como los ha denominado NIETO GARRIDO, "en los que el nuevo ente denominado 'Consorcio' queda adscrito a una de las Administraciones constitutivas del mismo, al igual que los organismos autónomos. Se utiliza la denominación de 'Consorcio' para poner de manifiesto la participación de diversas Administraciones Públicas que aportan sus competencias en una materia concreta, sobre la que versa el objeto de la nueva entidad. No obstante, la lectura de sus normas de creación demuestra que no estamos ante verdaderos consorcios". Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 69 y 70. También REBOLLO PUIG se refiere a estos al apuntar que "cabe cuestionar (...) que encajen rigurosamente en la categoría general de los consorcios y que no se trate más bien de simples entes institucionales de una sola Administración, aunque con una participación elevada en sus órganos superiores de representantes de otras Administraciones". Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, "Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)", *op. cit.*, p. 160. Sirvan de ejemplo, los puestos por estos autores: el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, creado por Ley 5/1985, de 16 de mayo, de la Comunidad de Madrid, el Consorcio de Aguas de Tarragona, creado en 1985 en virtud del artículo 2 de la Ley estatal 18/1981, de 1 de julio, sobre actuaciones en materia de aguas en Tarragona, y el Consorcio de la Zona Especial de Canarias, creado por el artículo 32 de la Ley estatal 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias.

128. Según el artículo 89.1 del texto refundido de la Ley de aguas, "el otorgamiento de las concesiones para abastecimiento a varias poblaciones estará condicionado a que las corporaciones locales estén constituidas a estos efectos en mancomunidades, consorcios u otras entidades semejantes, de acuerdo con la legislación por la que se rijan, o a que todas ellas reciban el agua a través de una misma empresa concesionaria".

129. En su análisis del Consorcio de Transportes de Vizcaya, TORIBIO LEMES salvaba la situación afirmando que "la voluntariedad es cuestión adjetiva en orden a la calificación como Consorcio,

dedicando nuestra doctrina, es el de los consorcios creados por la Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (en adelante LCMB).¹³⁰ Estos consorcios, que pueden calificarse de autonómicos, son consorcios de constitución legal, en los que se encuentra ausente el elemento de la voluntariedad.

La dificultad planteada por la ausencia de la voluntariedad en todos estos casos puede ser salvada desde dos puntos de vista. Por un lado, es posible pensar que, aun siendo la voluntariedad una de las características esenciales del Consorcio, la propia singularidad de este puede llevar a que el legislador opte en algunos supuestos por prescindir de esta nota característica. El carácter abierto de esta figura, con las muchas peculiaridades que puede presentar en su acabado final, entre ellas, la ausencia de voluntariedad, justificaría esta conclusión, que pone una vez más de manifiesto la diversidad de regímenes jurídicos consorciales, y la dificultad de construir una teoría general del Consorcio.¹³¹ No obstante, desde una visión que quizás sea más acertada, creemos que debe sostenerse que, en realidad, lo que ocurre aquí es que estamos ante un supuesto de consorciación impropia, de tal modo que los consorcios legales no son realmente consorcios. Con ellos, más bien, nos adentramos en el terreno de las entidades administrativas atípicas. Ciertamente, la importancia de la voluntariedad como nota característica del Consorcio, aboga por optar, con un mayor fundamento, por este segundo planteamiento.¹³²

estimando que lo esencial es la cooperación entre Administraciones Públicas de distinto orden o naturaleza y el tener por fin la instalación o gestión de servicios de interés local". Cfr. TORIBIO LEMES, Manuel, "El Consorcio local español", *op. cit.*, p. 380 y 381.

130. Así, el artículo 61.7 LCMB dispone la creación de los consorcios de Vivienda, Servicios Sociales y Educación, como "entes asociativos creados por Ley, entre la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, para la gestión conjunta de funciones, actividades o servicios", según resulta de la letra del artículo 61.1 de la misma Ley.

131. En su análisis de estos consorcios, LLISET BORRELL ha señalado que "el elemento de la voluntariedad no se abandona del todo ni en el nacimiento, ni en la vida ni en la extinción de los consorcios legales". Cfr. LLISET BORRELL, FRANCISCO, *Manual de Derecho Local*, *op. cit.*, p. 301 y 302. Según ORRIOLS I SALLÉS esta ausencia de voluntariedad implica que estamos ante "una excepción o, si se prefiere, una modulación en la naturaleza misma del instituto consorcial tal y como ha venido siendo regulado por la legislación local". "La introducción sin problemas de esta figura se explica por el singular procedimiento de elaboración de la Carta municipal, con una importante participación del Ayuntamiento de Barcelona (...) y la búsqueda de consenso entre este y la Generalidad". Cfr. ORRIOLS I SALLÉS, MARIA ÀNGELS, "Los consorcios legales previstos en la Carta Municipal de Barcelona", en FONT I LLOVET, TOMÁS Y JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL (COORD.), *La Carta Municipal de Barcelona. Diez estudios*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 204. Para BETANCOR RODRÍGUEZ, la falta de voluntariedad de estos consorcios lesiona la autonomía del municipio de Barcelona. Cfr. BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS, "Régimen especial de Barcelona: exposición general", en BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS (DIR.) Y NOGUERA DE LA MUELA, BELÉN (COORD.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, p. 71-78.

132. En esta misma línea, FONT I LLOVET ha llegado a la conclusión de que "la Carta Municipal de Barcelona lo que está configurando es, materialmente, un nuevo tipo de ente, una suerte de Administración mixta, que goza de las potestades propias de la autoridad pública que es consus-

5. Algunas cuestiones del régimen jurídico del Consorcio local

La aproximación al estudio del régimen jurídico del Consorcio local ha planteado siempre algunos problemas recurrentes, que han sido tratados por nuestra doctrina desde diversos enfoques. El análisis que realizamos en las páginas siguientes tiene por objeto centrarse en el examen de algunos de estos problemas, aquellos que consideramos más relevantes. Su finalidad última no es solo posicionarnos sobre la forma en la que entendemos deben resolverse, sino, esencialmente, sentar unos criterios propios que nos permitan abordar en el siguiente Capítulo el estudio específico de los consorcios metropolitanos andaluces. Como consorcios locales que son, comparten también estos problemas, que volverán a ser tratados, en su caso, más adelante, en lo que tengan de específico.

En el estudio de estas cuestiones no debemos perder de vista una consideración ya efectuada, que debe acompañar a cualquier conclusión a la que lleguemos. La polivalencia de la figura del Consorcio, dado lo abierto y flexible de su regulación,¹³³ hace difícil construir teorías generales acerca de este. Por mucho que se estreche el cerco, en nuestro caso hasta el Consorcio local, resulta indudable que Consorcio y principio de diferenciación irán siempre unidos.

En el marco de esta reflexión, nos parecen especialmente oportunas las palabras del profesor Rebollo Puig, que recogemos aquí como pórtico a nuestro análisis posterior, en los siguientes términos:

“Tras la fórmula consorcial (...) se pueden albergar, aun dentro del más escrupuloso respeto al impreciso marco legal, realidades bastante diferentes entre sí tanto por su composición, como por su actividad material y jurídica, o incluso por su finalidad (...) Esta diversidad de realidades consorciales, basada en parte en la amplitud o flexibilidad de su configuración legal y en parte en su utilización heterodoxa, no puede perderse de vista cuando se trate de descender a resolver los problemas jurídicos concretos que plantea su constitución, funcionamiento y desarrollo”.¹³⁴

tancial con la naturaleza territorial del Ayuntamiento y de la Administración autonómica. Entidad que poco tiene que ver con la tradicional concepción del Consorcio como simple forma de prestación de servicios o como mecanismo voluntario de cooperación”. Cfr. FONT I LLOVET, Tomás, *La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local*, Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, Barcelona, 2000.

133. La flexibilidad de la regulación atinente al Consorcio local ha sido destacada en STS de 3 de noviembre de 1997 (F.J. 2.º), [RJ 1997/7967], y en STS de 18 de septiembre de 2001 (F.J. 4.º), [RJ 2001/8178], donde se ha dicho que “el legislador no ha sometido rígidamente su organización a los tipos legalmente preestablecidos, sino que teniendo en cuenta la gran variedad de posibles fines y partícipes en los consorcios y su consiguiente mayor o menor complejidad, la ha flexibilizado, encomendando a sus estatutos la adopción de la que considere más idónea a las necesidades de su buen funcionamiento”.

134. Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, “Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)”, *op. cit.*, p. 169 y 171.

5.1. La constitución del Consorcio local

El primer problema que debe abordarse es la evidencia de que ni la LBRL ni el TRRL dicen nada sobre la forma en que deba constituirse el Consorcio local.¹³⁵ Por tanto, su procedimiento de constitución es algo que, en nuestra opinión, conforme al orden de fuentes expuesto, debe dejarse a la legislación autonómica de régimen local.

Todo lo más, con rango de reglamento estatal, en el artículo 38 del RSCL, se recoge una regla específica para aquellos consorcios locales cuya constitución implique la municipalización o provincialización de servicios, en cuanto habrán de ajustarse al procedimiento previsto para ello.¹³⁶ Pero, como puede verse, esta norma tampoco aclara el cauce que haya de seguirse para la constitución de esta entidad, puesto que lo que trata es, más bien, una cuestión aleada a esta, que no determina la forma en que ha de constituirse el Consorcio.¹³⁷

En los casos en que en el ámbito de este trabajo hemos examinado el procedimiento de constitución de un Consorcio local, este ha comenzado con la firma de un convenio entre las partes que quieren integrarse en el mismo, a través del cual se ha formalizado el ejercicio de la voluntad asociativa de estas. Los términos en los que está redactado el artículo 38.2 del RSCL, según el cual “la corporación podrá convenir la institución del Consorcio libremente”, constituyen un sólido fundamento de esta forma de hacer.¹³⁸

No obstante, también es cierto que la voluntad de consorciarse puede plasmarse directamente en los estatutos del Consorcio, aprobándose estos sin convenio previo. En cualquier caso, como ha señalado el profesor Lliset Borrell, “no existe Consorcio administrativo sin convenio previo o simultáneo, explícito o implícito, entre distintas Administraciones Públicas, so pena de desnaturalizar la esencia de la institución”.¹³⁹

135. El artículo 64 TRRL contiene una remisión genérica que tampoco soluciona la falta de previsiones normativas al respecto, según la cual, “la constitución con las entidades locales de entes de gestión de carácter público o privado se regirá por la legislación de régimen local”.

136. El artículo 38 del RSCL dispone que “la constitución de un Consorcio, en lo que a las corporaciones locales concierne, deberá seguir el procedimiento señalado para la municipalización o provincialización de servicios si se tratare de alguno de los que la asunción y gestión directa por la corporación requiera esta formalización y no hubiere sido ya aprobada”. Añade que, “si no requiriera dicho trámite, o ya se hubiere seguido, la corporación podrá convenir la institución del Consorcio libremente”. Con más detalle sobre esta cuestión, puede verse NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 122-128.

137. Al respecto, véase el Dictamen de 15 de febrero de 2001 del Consejo Consultivo de Andalucía (F.J. 3.º).

138. El artículo 80.1 de la LAULA dispone expresamente que “las entidades que pretendan consorciarse deberán aprobar un convenio fundacional en el que detallarán todos los requisitos, hitos y consideraciones que estimen relativos al proceso constitutivo”.

139. Cfr. LLISET BORRELL, Francisco, *Manual de Derecho Local*, op. cit., p. 291. Cuando el Consorcio se constituye sin convenio previo, es la aprobación de los estatutos, para CASTILLO BLANCO,

La cuestión más importante dentro del procedimiento de constitución de un Consorcio es la elaboración y aprobación de sus estatutos. Tampoco se pronuncia sobre esto la LBRL. Al menos, no lo hace de forma expresa. Por ello, algún autor ha defendido que, ante la falta de previsiones legales estatales, y en defecto de normativa autonómica, habría que seguir el procedimiento establecido por el artículo 49 de la LBRL para la aprobación de las ordenanzas locales, dada la naturaleza normativa de los estatutos del Consorcio.¹⁴⁰

El problema de la ausencia de regulación legal específica sobre el procedimiento de constitución del Consorcio local, fue solucionado, para el caso andaluz, por el Consejo Consultivo de Andalucía, en su Dictamen de 15 de febrero de 2001, propugnando la aplicación subsidiaria del procedimiento establecido para las mancomunidades, figura con la que el Consorcio local comparte naturaleza jurídica.

Aunque este procedimiento resultante guarda algunas semejanzas con el de elaboración de las normas locales regulado en el artículo 49 LBRL, también se hallan presentes en el mismo ciertas peculiaridades derivadas de la tramitación conjunta de este por varias Administraciones Públicas.¹⁴¹

Para dar solución a este problema, la nueva regulación del Consorcio local en Andalucía, contenida ahora en la LAULA, ha establecido en su artículo 80 un procedimiento específico para la constitución de los consorcios locales andaluces y la aprobación de sus estatutos. De esta forma, ya no es necesario acudir a la aplicación supletoria del procedimiento propio de las mancomunidades. A su vez, el procedimiento del artículo 80 de la LAULA es bastante más abierto y flexible que el que la propia Ley establece en sus artículos 68 a 73 para las mancomunidades de municipios, de tal forma que son muchas

lo que determina su nacimiento. Cfr. CASTILLO BLANCO, Federico, "Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza", *op. cit.*, p. 128. Sea como sea, los estatutos del Consorcio se convierten en lo que MARTÍN MATEO ha llamado el acta de nacimiento de este. Cfr. MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 120. Otras posibilidades de este momento inicial en la constitución del Consorcio son analizadas en REBOLLO PUIG, Manuel, "Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación", *op. cit.*, p. 238.

140. Vid. KONNINGCKX FRASQUET, Amparo, "Comentario al artículo 87 LBRL", en DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (coord.), *Comentarios a la Ley básica de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local)*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2005, p. 1611. También esta línea, aunque con matices, puede verse en REBOLLO PUIG, Manuel, "Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación", *op. cit.*, p. 240. Por último, 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. 204 y 205; STANCANELLI, Giuseppe, *Los consorcios en el Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 163 y 164.

141. 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. 197-199.

más las cosas que se dejan a la voluntad de las entidades que tengan la intención de consorciarse, previamente fijada en el convenio fundacional del futuro ente consorcial.

En todo caso, resulta de suyo, que la aprobación de los estatutos deberá implicar necesariamente la previa aprobación de estos por cada una de las entidades que vayan a integrarlos, y, en este punto, para determinar el procedimiento habrá que estar a la normativa aplicable a cada una de estas. Así lo ha entendido nuestra mejor doctrina,¹⁴² y así lo recoge alguna disposición autonómica.¹⁴³

Aun en los casos en que la normativa autonómica no atiende a la regulación de esta cuestión, pensamos que existen algunos preceptos de la LBRL que pueden considerarse aplicables. De estos se deriva la competencia del Pleno del Ayuntamiento o Diputación Provincial, así como la exigencia de una mayoría cualificada en la toma de los acuerdos relativos a la constitución del Consorcio local.

Así, en el artículo 47.2.g) de la misma, ubicado dentro del Título V de esta, que lleva por rúbrica “Disposiciones comunes a las entidades locales”, se exige el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación para la adopción de acuerdos relativos a “creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus estatutos”.

Dado que partimos de la base de que el Consorcio local es una organización asociativa, creemos que en este precepto se han de subsumir los acuerdos que hayan de adoptar las Administraciones locales que se integren en el Consorcio, en orden a la creación de este, o adhesión al mismo, así como a la aprobación de sus estatutos, que deberán, pues, aprobarse por mayoría absoluta del Pleno de cada una de estas Administraciones.¹⁴⁴

Así lo ha entendido, por ejemplo, el ROASC, que en su artículo 313.2 dispone que “el acuerdo de las entidades locales para crear, adherirse, modificar, separarse o disolver

142. Vid. MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, op. cit., p. 125 y 126.

143. Así lo ha entendido el artículo 80.3 de la LAULA, al establecer que “la aprobación de los estatutos por todos los entes consorciados se realizará de conformidad con su legislación específica”. El derogado artículo 36.2 LDMA contenía una previsión similar, según la cual, “los estatutos deberán ser aprobados por todas las entidades consorciadas de acuerdo con su legislación específica”.

144. Esta conclusión tiene el respaldo del Consejo Consultivo de Andalucía, cuyo Dictamen de 15 de febrero de 2001 (F.J. 3.º) considera que esta norma es de aplicación al Consorcio. También entre la doctrina esta misma solución se defiende en NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 113.

los consorcios, así como para aprobar y modificar sus estatutos se adoptará con el voto favorable de la mayoría absoluta de miembros de la corporación”.¹⁴⁵ También el artículo 80 de la LAULA contiene previsiones similares, al exigir la mayoría absoluta del número legal de miembros de los órganos plenarios de las entidades locales que pretendan consorciarse, tanto para la firma del convenio fundacional (artículo 80.1 LAULA), como para la aprobación de los estatutos (artículo 80.3).

Además de derivar del citado artículo 47.2.g) LBRL, la competencia del Pleno de la Administración local en esta materia también puede resultar, para la Administración municipal, del 22.2.b) LBRL, según el cual, corresponden al Pleno municipal en los ayuntamientos “los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales”. Para la Administración provincial habría que apoyar la competencia del Pleno en el artículo 33.2.ñ), en el que se puede leer que pertenecen a este “aquellas atribuciones que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial”, como es la mayoría absoluta que se deriva del mencionado 47.2.g) LBRL.

Otro tema importante en el análisis del procedimiento de constitución del Consorcio local, es el relativo a si la aprobación de los estatutos de este requiere de algún tipo de acto de ratificación u homologación posterior¹⁴⁶ por parte de una Administración de ámbito territorial superior, como pudiera ser la autonómica. La pregunta tiene su razón de ser en la existencia de un control de este tipo en el régimen preconstitucional, a cargo entonces de la Administración estatal.¹⁴⁷ Descartada, en cualquier caso, la solución que se daba entonces, por no ajustarse al orden constitucional de competencias vigente, lo que nos tenemos que plantear ahora es si existe hoy día un control administrativo de legalidad de los estatutos del Consorcio local por la Administración autonómica.

145. *Vid.* TIMÓN HERRERO, Marta, “Els consorcis com a administració instrumental mixta”, *op. cit.*, p. 473.

146. No a un momento posterior, sino anterior, se refiere ESCRIBANO COLLADO al propugnar como fundamental la verificación previa, por parte de la Administración autonómica en el proceso de elaboración de los estatutos, del cumplimiento del principio de especialidad de fines al que debe ajustarse el Consorcio. La Administración autonómica, nos dice, no puede desentenderse de esta función en aras de una mal entendida autonomía municipal. *Cfr.* ESCRIBANO COLLADO, Pedro, “Los estatutos de las mancomunidades y consorcios locales: principios informadores y contenido legal (I)”, *op. cit.*, p. 113.

147. Bajo el sistema anterior, el artículo 107.3 del Real decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de bases del Estatuto de régimen local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos, preveía la aprobación de los estatutos del Consorcio por la Administración estatal: “los estatutos de los consorcios (...) serán aprobados por el Consejo de Ministros a propuesta del ministro del Interior y previo dictamen del Consejo de Estado”. Esta disposición está hoy derogada, al refundirse este Real decreto en el actual TRRL, sin incluir ninguna disposición similar. En contra, defendiendo la no derogación de esta disposición, puede verse REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 241.

El asunto debe ser valorado desde una cuidada ponderación de los intereses en presencia. Dicha tarea habrá de tener en cuenta la posible necesidad de salvaguardar los intereses generales por parte de la Administración autonómica. También habrá de atender, por razón de la naturaleza corporativa del Consorcio, a la posición de las Administraciones consorciadas como miembros de una entidad asociativa: son Administraciones dotadas de autonomía¹⁴⁸ que se sitúan en paridad dentro del Consorcio local, lo que incluye a la Administración autonómica en el caso de que forme parte del mismo.

En cualquier caso, conforme a los postulados constitucionales de la autonomía local, como ha señalado el profesor Martín Mateo, de existir algún tipo de pronunciamiento al respecto por parte de la Administración autonómica, dicha decisión no podría “ser de índole constitutiva, sino más bien homologar o si se quiere condicionar la capacidad de obrar, pero no el surgimiento de la personalidad jurídica”.¹⁴⁹

Lo cierto es que el articulado de la LBRL no contiene disposición alguna sobre esta cuestión, lo que es coherente con el espacio dejado al legislador autonómico en esta materia. Por tanto, habrá que estar en su caso a lo que dispongan las leyes autonómicas de desarrollo.

Centrándonos en el caso andaluz, debemos apuntar que la LDMA disponía en su artículo 36.2, que “los estatutos deberán ser aprobados por todas las entidades consorciadas de acuerdo con su legislación específica y remitidos a la Comunidad Autónoma para su inscripción, registro y publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”. Desde luego, de la lectura de este precepto, en ausencia de previsión legal expresa,¹⁵⁰ debía concluirse que la LDMA no exigía ningún tipo de control administrativo de legalidad sobre los estatutos, mucho menos la aprobación de los mismos por la Administración

148. Por todo es sabido que la CE no cierra la puerta a la existencia de controles administrativos sobre las entidades locales, siempre que estos sean de legalidad, no de oportunidad, en ningún caso genéricos. *Vid.* STC 4/1981, de 2 de febrero (F.J. 3.º), [RTC 1981/4]; STC 27/1987, de 27 de febrero (F.J. 2.º), [RTC 1987/27]; STC 213/1988, de 11 de noviembre (F.J. 2.º), [RTC 1988/213]. No obstante, en la práctica, la propia evolución de esta jurisprudencia, unida a la acción legislativa, ha derivado en una reducción de los controles administrativos sobre los entes locales, judicializando en gran medida el control de las Administraciones de ámbito territorial superior sobre ellos. Con más detalle, *vid.* TOSCANO GIL, Francisco, *Autonomía y potestad normativa local*, Comares, Granada, 2006, p. 44-50.

149. *Cfr.* MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 124 y 125. También, *vid.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 49.

150. Como dice MARTÍN MATEO, apoyándose en Dictamen del Consejo de Estado de 18 de septiembre de 1986, en ausencia de habilitación expresa la autoridad autonómica no tiene posibilidad de intervenir. *Cfr.* MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 125.

autonómica andaluza.¹⁵¹ Cierto es que se hacía referencia a la inscripción y registro de los estatutos, y a su publicación en el BOJA, pero estos requisitos no tienen carácter constitutivo, y cumplen finalidades muy distintas a las de un control administrativo de legalidad.¹⁵²

Este tema ha sido especialmente estudiado por la profesora Nieto Garrido, desde la preocupación por determinar el momento a partir del cual debe considerarse que el Consorcio adquiere personalidad jurídica. Para esta autora, a falta de previsión normativa expresa sobre este extremo, hay que aplicar la norma general del artículo 35 del Código Civil, que supone la “adquisición de la personalidad jurídica por el sistema de libre constitución, es decir, una vez que el Consorcio ha quedado válidamente constituido con arreglo a Derecho se entiende atribuida la personalidad jurídica y, por ende, la capacidad jurídica”. Los únicos requisitos exigibles para la adquisición de la personalidad jurídica son los señalados para la propia existencia de la organización.¹⁵³

De esta forma, requisitos adicionales como los de registro, inscripción o publicación de los estatutos del Consorcio, no son determinantes en orden a la constitución de la persona jurídica consorcial, puesto que atienden a otras finalidades. Según Nieto Garrido, la publicación no tiene efectos constitutivos, ya que “la obligación de publicar la constitución del ente y sus estatutos no supone un plus respecto de los requisitos exigidos para la existencia del ente. La autoridad administrativa que obliga a la publicación no constata en ese acto que se hayan seguido los trámites previstos en el procedimiento establecido, sino que con la publicación únicamente se limita a reproducir el acuerdo de constitución, la existencia y los estatutos del ente en el BOJA o en el Boletín Oficial de la Provincia”.¹⁵⁴

Conforme a estos planteamientos, la profesora Nieto Garrido defendía que, si el legislador andaluz hubiera querido dotar de efectos constitutivos a la publicación de los

151. Al margen, claro está, de la aprobación que la Administración autonómica haga de los estatutos del Consorcio local cuando forme parte del mismo. Pero eso es cosa distinta, es una aprobación como Administración que debe aceptar los estatutos para incorporarse al Consorcio como miembro, no una aprobación como Administración que tenga una facultad de control de estos. En este mismo sentido, *vid.* REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 242.

152. No puede derivarse del artículo 36.2 LDMA, dice REBOLLO PUIG, que la actuación de la Comunidad Autónoma se convierta en un medio indirecto de tutela ni tan siquiera por razones de legalidad, “no puede rechazar la inscripción, registro y publicación en el BOJA por entender que los estatutos son ilegales”. *Cfr.* REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 242.

153. *Cfr.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 117. En el mismo sentido, *vid.* MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica)*, *op. cit.*, p. 435.

154. *Cfr.* NIETO Garrido, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 118.

estatutos del Consorcio, hubiera introducido para estos un precepto similar al que existe para las mancomunidades de municipios, el artículo 31.1 LDMA, donde se decía que “la publicación de los estatutos de la Mancomunidad en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía determinará el nacimiento de la misma, el reconocimiento de su personalidad jurídica y la obligación de inscribirla en el Registro de Entidades Locales”. Por tanto, había que entender que la publicación en el BOJA de los estatutos del Consorcio local no determinaba la constitución de este.¹⁵⁵

Especialmente crítico con la aplicación de esta solución a las mancomunidades, en opinión que compartimos, se mostró en su momento el profesor López González, entendiéndola contraria a la autonomía de los municipios que pretenden constituir el ente asociativo, por cuanto supone una intromisión de la Comunidad Autónoma en el procedimiento de constitución de este.¹⁵⁶

La LAULA aprobada en el año 2010 no ha sido receptiva con este tipo de planteamientos, pues no solo mantiene esta solución para las mancomunidades de municipios (artículo 73.1), sino que la ha extendido a los consorcios locales, al establecer ahora expresamente en su artículo 80.4 que “la publicación de los estatutos del Consorcio en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía tendrá carácter constitutivo y determinará el nacimiento del mismo y el reconocimiento de su personalidad jurídica”.

En aquellas comunidades autónomas en que no existan disposiciones tan desafortunadas como la que acabamos de reproducir, puede sostenerse que el Consorcio local quedará válidamente constituido con la aprobación definitiva de los estatutos por todas las entidades que van a integrar el Consorcio,¹⁵⁷ sin que la publicación de estos tenga carácter constitutivo. Aunque, ciertamente, la posibilidad de que esta aprobación se

155. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 118. En contra, CASTILLO BLANCO defiende que, pese a la falta de referencia expresa, para los consorcios la publicación en el BOJA a que se refiere el 36.2 LDMA también determina el momento del nacimiento de este, así como de la adquisición de su personalidad jurídica. Cfr. CASTILLO BLANCO, Federico, “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, *op. cit.*, p. 131. También REBOLLO PUIG entiende que la publicación en el BOJA produce “efectos jurídicos constitutivos, es decir, el nacimiento de la nueva personalidad jurídica”. Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, “Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)”, *op. cit.*, p. 179.

156. Cfr. LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio, “El régimen de las mancomunidades de municipios en Andalucía”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (coord.), *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo. Tomo I*, Instituto García Oviedo, Civitas, Madrid, 1994, p. 539 y 540.

157. Si bien, también podría entenderse que, en caso de existir convenio previo, será su firma la que determine la válida constitución del Consorcio. Vid. GÓMEZ ACEBO Y POMBO Abogados, *El Consorcio administrativo: fundamentos legales actuales de una figura histórica (Estudio, versión digital)*, 2004, p. 15.

produzca en tiempos distintos para cada una de las Administraciones consorciadas, dificulta fijar un momento exacto de constitución del ente consorcial.

Por tanto, aun entendiendo que el Consorcio local queda constituido antes y al margen de la publicación de sus estatutos, será a partir de esta cuando la vida del mismo pueda empezar a causar efectos frente a terceros. La publicación obedece, fundamentalmente, al necesario principio de publicidad que, conforme al artículo 9.3 de la Constitución, acompaña a toda norma jurídica en nuestro ordenamiento, también a los estatutos del Consorcio.

5.2. La inscripción del Consorcio local en el Registro de Entidades Locales

Si se lee el articulado del Real decreto 382/1986, de 10 de febrero, por el que se crea, organiza y regula el funcionamiento del Registro de Entidades Locales, puede observarse que no está prevista la inscripción en el mismo del Consorcio local,¹⁵⁸ aspecto este que se ha sumado a los argumentos a favor de los que sostienen que dicha entidad no es ente local bajo los parámetros de la actual LBRL.¹⁵⁹

A pesar de ello, e incluso al margen de que se configuren o no como entes locales, pensamos que nada obsta a que se prevea la inscripción de los mismos en los registros de entidades locales que se creen a nivel autonómico.¹⁶⁰

En cualquier caso, según opinión del profesor Martín Mateo, la inscripción del Consorcio local en los distintos registros autonómicos solo puede tener efectos declarativos para este, no constitutivos. A pesar de lo cual, nos dice, es útil su inscripción a efectos de seguridad jurídica, puesto que supone "la calificación desde medios responsables, de la legalidad de los trámites precedentes y con ello la homologación formal del surgimiento de una persona jurídico-pública, con indudable trascendencia para la confianza de los terceros con quien se va a relacionar en el tráfico jurídico".¹⁶¹

En esta línea, como ya se ha dicho, se situó la LDMA, al prever la inscripción en su artículo 36.2. En desarrollo de esta previsión, bastantes años más tarde de la pro-

158. Sobre las anomalías que provoca la falta de inscripción del Consorcio en un registro de carácter estatal, *vid.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 120 y 121.

159. *Vid.* KONNINCKX FRASQUET, Amparo, "Comentario al artículo 87 LBRL", *op. cit.*, p. 1602; REBOLLO PUIG, Manuel, "Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación", *op. cit.*, p. 210.

160. Entre las normas autonómicas que han previsto la inscripción del Consorcio local en el correspondiente Registro de Entidades Locales, al margen de su consideración de entidad local, está, salvando el caso andaluz que veremos a renglón seguido, el artículo 313.5 del ROASC.

161. *Cfr.* MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 130.

mulgación de la LDMA, se aprobó la Ley 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamientos y registro de las entidades locales de Andalucía. Su Título III crea el Registro Andaluz de Entidades Locales “como instrumento oficial y público de constancia de la existencia de las entidades locales radicadas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de los datos más relevantes de la conformación física y jurídica de aquellas”, según el artículo 23.1 del mismo.¹⁶² Y su artículo 24.2 contempla expresamente la inscripción en este Registro de los consorcios de la LDMA. Es más, la propia Exposición de Motivos de la Ley apunta a que una de las razones para la creación de este Registro es precisamente la previsión no completada del 36.2 LDMA con respecto a la inscripción de los consorcios, “figura que, por su controvertida naturaleza, no tiene fácil acomodo en el Registro de Entidades Locales de carácter estatal”.

En este contexto, resulta sorprendente que la nueva regulación contenida en la LAULA, que sustituye a la LDMA, haya obviado esta cuestión, no conteniendo su artículo 80 ninguna previsión al respecto. Posiblemente, siguen latentes los prejuicios sobre la consideración del Consorcio local como entidad local, pese a que su artículo 78.3 sostenga con toda claridad la condición de ente local del mismo. En nuestra opinión, la solución debe seguir siendo la misma, la de su inscripción en todo caso en el Registro Andaluz de Entidades Locales.

5.3. La organización del Consorcio local

La LBRL no contiene norma alguna sobre la estructura organizativa de los consorcios locales. Por tanto, esta es una materia que se deja a la entera disposición del legislador autonómico, o, en su defecto, a los estatutos del Consorcio. Pese a ello, el legislador estatal no ha renunciado a establecer alguna disposición reguladora de este aspecto del ente consorcial, lo que hace en los artículos 110.4 del TRRL y 6.5 de la LRJPAC, aunque su aplicación al Consorcio local tenga carácter supletorio respecto de lo que se disponga por el legislador autonómico, o por los propios estatutos del Consorcio.

Ambos preceptos, que cuentan con el mismo contenido en este punto, establecen que los órganos del Consorcio estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los estatutos respectivos. Sobre qué

162. De este artículo 23.1 de la Ley 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamientos y registro de las entidades locales de Andalucía, resulta el carácter meramente declarativo del Registro Andaluz de Entidades Locales, sus inscripciones no tienen valor constitutivo, como se pone de manifiesto en BARRANCO VELA, Rafael (dir.), RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel y FERNÁNDEZ DEPUBECH, Lucía, *Los símbolos representativos de las entidades locales: comentarios a la Ley 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamientos y registros de las entidades locales de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006, p. 150.

proporción habrá de ser esta, o qué criterios podrán servir para determinar la misma, no se pronuncia el legislador, quedando pues a la determinación estatutaria.¹⁶³

Desde el ángulo del legislador autonómico,¹⁶⁴ el artículo 36.3 de la derogada LDMA se limitaba repetir lo establecido por las normas mencionadas, al disponer que “los órganos de representación de los consorcios estarán integrados por comisionados de todas las entidades consorciadas en la proporción que se fije en los estatutos”.¹⁶⁵ También el artículo 317 del ROASC contiene determinaciones similares. En cualquier caso, se trata de una previsión consecuente con la naturaleza asociativa o corporativa del Consorcio local,¹⁶⁶ por lo que, a pesar de la reiteración, estimamos acertada la recepción de la misma en estas disposiciones.

La nueva regulación legal en Andalucía de los consorcios locales ha introducido un cambio sustancial, al limitar los porcentajes de participación de las entidades representadas en los órganos de gobierno del Consorcio. En el artículo 81.1 de la LAULA se establece ahora que “los órganos de gobierno estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción estatutariamente establecida y sin que ninguno de ellos ostente mayoría absoluta”. Posiblemente, con esta disposición lo que se ha querido es garantizar la relativa paridad en la que deben hallarse los miembros del Consorcio, por razón de la naturaleza jurídica del mismo como técnica de cooperación interadministrativa.¹⁶⁷

163. Algunos criterios orientadores (cifras de población, volumen presupuestario, unidades consumidas, etc.) se apuntan en MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, op. cit., p. 127-129. Para NIETO GARRIDO, “debido a la composición heterogénea de esta figura son preferibles criterios, como el de la aportación económica, aplicables a todas las entidades miembros del Consorcio”, lo que no impide que este se combine con otros criterios, como el de la población. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 135 y 136.

164. Con más detalle, la normativa autonómica sobre organización del Consorcio se analiza en NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 130 y 131, para llegar a la conclusión de que esta se limita a imitar el estilo del legislador estatal.

165. La norma del 110.4 del TRRL, que asume el 36.3 de la LDMA, no debe interpretarse en el sentido de que en el Consorcio no quepan órganos unipersonales de gestión. Las expresiones “órganos de decisión” u “órganos de representación” han de entenderse referidas únicamente al órgano asambleario o deliberante. Otra interpretación haría imposible el funcionamiento del Consorcio. Vid. MAS RIGO, Jeroni Miquel, “Los consorcios locales. Una ojeada a la doctrina y a la jurisprudencia”, op. cit.; PÉREZ TORRENTE, José Antonio, “Los consorcios”, op. cit., p. 61.

166. Así, NIETO GARRIDO ha dicho que esta regla resalta la naturaleza corporativa del Consorcio. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 129. Por su parte, PALLARÉS MORENO entiende que con esta medida se afirma el “carácter participativo y democrático” de esta figura. Cfr. 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”, op. cit., p. 82.

167. Según ha señalado el Tribunal Supremo, en STS de 29 de marzo de 1989 (F.J. 2.º), [RJ 1989/2428], “por encontrarnos ante una relación jurídico-administrativa de carácter bi o plurila-

Sea como sea, de todo esto deriva la importancia de los estatutos del Consorcio en la determinación de la organización del mismo. Habrá que estar finalmente a lo que en ellos se disponga, si se quiere conocer el régimen jurídico organizativo de esta entidad. En esta línea van previsiones como las de los artículos 110.3 del TRRL, 6.5 de la LRJPAC, 271 del TRLMRLC o 316.1 del ROASC, donde se dice que los estatutos del Consorcio determinarán las particularidades del régimen orgánico de este. Igualmente, este es el sentido del artículo 79, apartados 4 y 5 de la LAULA, que incluye entre los extremos que, como mínimo, deberán contener los estatutos, los "órganos de gobierno", y las "normas de funcionamiento" de estos, "de la gestión administrativa y de gerencia, en su caso". Por su parte, el artículo 316.2.e) del ROASC exige como parte del contenido de los estatutos del Consorcio lo relativo a sus "órganos de gobierno y de gestión y forma de designación de los representantes de los miembros en aquellos".

Respetando, en su caso, estas mínimas determinaciones, lo cierto es que pueden diseñarse distintos modelos de organización consorcial, cuya estructura responde en gran medida a la naturaleza corporativa o asociativa del Consorcio local, tal y como ha expuesto la profesora Nieto Garrido.¹⁶⁸

Así, según Castillo Blanco, la fórmula normal de organización de esta Administración consiste en el establecimiento de dos órganos: un órgano unipersonal, con características de presidente, que suele asumir la representación del Consorcio y las demás funciones que le asignen sus estatutos; un órgano colegiado, en el que, conforme a la regla antes vista, deberán encontrarse representadas todas las entidades consorciadas en la proporción fijada por los estatutos, y al que corresponderá elegir al presidente de entre sus miembros. También, según este autor, es conveniente que se incluya algún tipo de órgano colegiado más reducido, como una Comisión Ejecutiva, y un gerente que, con independencia de las funciones del presidente, asuma la dirección de los órganos administrativos del Consorcio.¹⁶⁹

teral, ninguna de las partes puede unilateralmente establecer normas de actuación que obliguen a la otra u otras". Según NIETO GARRIDO, si no se da la paridad entre los sujetos cooperantes, que descarta de raíz cualquier imposición, y que está implícita en la propia idea de cooperación, entonces, lo que hay es coordinación. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, "El Consorcio como instrumento de cooperación administrativa", *op. cit.*, p. 343. En GÓMEZ ACEBO Y POMBO Abogados, *El Consorcio administrativo: fundamentos legales actuales de una figura histórica (Estudio, versión digital)*, *op. cit.*, p. 17, se dice que la paridad "no impide que la representatividad de cada miembro sea distinta, de acuerdo con los estatutos". Por otra parte, ORRIOLS I SALLÉS prefiere hablar de "relativa igualdad", en la medida en que esta viene "modulada por la 'cuota' de participación de cada una de" las entidades que en el Consorcio intervienen. Cfr. ORRIOLS I SALLÉS, María Àngels, "Los consorcios legales previstos en la Carta Municipal de Barcelona", *op. cit.*, p. 201.

168. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 131 y 132.

169. Cfr. CASTILLO BLANCO, Federico, "Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza", *op. cit.*, p. 132.

Por su parte, Nieto Garrido, en formulación similar, se refiere también a dos órganos: uno amplio, deliberante, con representación de todos sus miembros (Junta de Gobierno o Asamblea General), y otro con funciones ejecutivas de las decisiones tomadas por el primero, y que puede ser unipersonal (director o/y gerente) o colegiado (Comisión Ejecutiva), pero siempre formado por un número menor de representantes de los entes consorciados. Como puede notarse, las diferentes combinaciones entre órganos colegiados y unipersonales ampliarían algo más las opciones organizativas del Consorcio.¹⁷⁰

En todo caso, resulta indudable que la organización del Consorcio local, como bien dijo en su momento Toribio Lemes, deberá “inspirarse en criterios de eficacia dado que tal móvil es el inspirador de la idea de consorciarse”.¹⁷¹ Además, la eficacia como principio rector de las Administraciones Públicas, también en lo organizativo, es una exigencia que se deriva directamente del artículo 103.1 de la Constitución española, tal y como ha destacado la jurisprudencia constitucional.¹⁷²

5.4. El objeto y los fines del Consorcio local

5.4.1. El carácter amplio y abierto del objeto del Consorcio local y su trabazón a fines de interés local

Los fines del Consorcio local forman parte del contenido mínimo de sus estatutos. El artículo 110.3 TRRL, que es norma supletoria, como ya sabemos, establece que los estatutos de los consorcios determinarán los fines de estos. Lo mismo se dice en el 6.5

170. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 131 y 132. También sobre la estructura organizativa del Consorcio local, vid. LUISET BORRELL, Francisco, *Manual de Derecho Local*, op. cit., p. 297.

171. Cfr. TORIBIO LEMES, Manuel, “El Consorcio local español”, op. cit., p. 365 y 366, quien, por razón de la eficacia que debe regir la organización del Consorcio, afirma que este “debe ir a la gerencialización, tanto por la filosofía del Consorcio como por requerirlo los servicios que con más frecuencia constituyen su objeto”. MARTÍN MATEO, también ligando eficacia y Consorcio, afirma que esta conduce “a la inevitable adopción de un cierto estilo empresarial, distinto del que constituye tónica predominante de las Administraciones Públicas”. Cfr. MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, op. cit., p. 127. En otra línea, GUTIÉRREZ COLOMINA advierte de las necesarias cautelas que deben tomarse al profesionalizar el Consorcio, la gestión profesionalizada debe compatibilizarse con la salvaguardia de los objetivos políticos. Cfr. 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. 228 y 230.

172. Según STC 178/1989, de 2 de noviembre (F.J. 3.º), [RTC 1989/178], el principio de eficacia como principio constitucional debe regir la actuación de la Administración Pública también en lo organizativo. Vid. GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual básico de Derecho Administrativo*, 7.ª ed., Tecnos, Madrid, 2020, p. 116.

LRJPAC, que es también norma supletoria, pero respecto del ordenamiento local, no añadiendo nada nuevo en este punto.

En el Derecho local andaluz, el artículo 79, apartado 3, de la LAULA se refiere también a los fines de los consorcios como parte del contenido mínimo de sus estatutos: “objeto y fines”. En el mismo sentido, el artículo 316.2.c) del ROASC, perteneciente al ámbito autonómico catalán, menciona “objeto, finalidades” como parte del contenido mínimo de estos.

El artículo 57 LBRL, ubicado en sede de “relaciones interadministrativas”, configura al Consorcio local como una técnica para articular la cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas “tanto en servicios locales como en asuntos de interés común” de estas. El artículo 87.1 LBRL, ubicado en sede de “actividades y servicios”, contempla la constitución del Consorcio para fines de interés común, interés público, de las entidades que se consorcien. El 87.2 LBRL, al referirse a la posibilidad de crear consorcios para la cooperación transfronteriza, insiste en la idea de que estos “podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales”. En el 110.1 TRRL se repite la formulación del 87.1 LBRL. Y si descendemos al RSCL, podemos comprobar que en su artículo 37.1 se dispone que el Consorcio se constituirá “para instalar o gestionar servicios de interés local”.

La creación del Consorcio local para atender a fines de interés común de las entidades que se consorcian también está presente en la legislación autonómica. Puede verse en el artículo 78.1 de la LAULA, que subraya la capacidad del Consorcio “para crear y gestionar servicios y actividades de interés común”. También en su artículo 78.2 se insiste en la idea de que este se constituye “para finalidades de interés común” de las Administraciones que quieren consorciarse, “finalidades de interés público concurrentes” con las entidades privadas sin ánimo de lucro que se quieran incorporar al Consorcio. Estos fines se definen como “fines en materia de interés local” por el artículo 78.3 de la LAULA, condicionando a la concurrencia de los mismos la naturaleza de entidad local del Consorcio, cuando lo cierto es que no podría ser de otra manera, puesto que, si no, no tendría sentido la incorporación a este de entidades locales, ni su regulación por la LAULA.¹⁷³

173. La regulación contenida en la derogada LDMA difería en algunos aspectos, yendo más allá de una abierta mención a la consecución de fines de interés común, cuando disponía, en su artículo 33.1, que “las entidades locales podrán constituir consorcios (...) para la realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la consecución de fines de interés común”. La referencia a la posibilidad de utilizar el Consorcio para la coordinación de actividades fue denunciada por CASTILLO BLANCO, por lo equívoco del término “coordinación”, ya que el Consorcio es una fórmula de cooperación, no de coordinación. *Cfr.* CASTILLO BLANCO, Federico, “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, *op. cit.*, p. 122 y 127. En nuestra opinión, la “coordinación” debe entenderse aquí referida a las “actividades” propias de las entidades consorciadas, no a las entidades en sí. Por tanto, se trata de una coordinación a la que se llega a través de la cooperación entre las Administraciones consorciadas, y tiene carácter voluntario.

También el artículo 33.2 de la LDMA hacía una opción en la línea de concretar los fines del

Sin ánimo de agotar el estudio de la normativa autonómica de régimen local, podemos citar también el artículo 191.1 del TRLMRLC, donde se dice que “la Administración de la Generalidad y los entes locales pueden establecer convenios o consorcios sobre servicios locales o asuntos de interés común, con el fin de instrumentar fórmulas de asistencia y cooperación económica, técnica y administrativa”. Otros artículos del mismo texto legal, como el 269.1 o el 270.1, vuelven sobre las mismas ideas motrices como objeto o fin del Consorcio: las “finalidades de interés común”, o la “cooperación entre las Administraciones Públicas”.

En definitiva, la normativa que acabamos de transcribir, con sus referencias a los servicios locales, y la situación del Consorcio local en la esfera jurídica local, nos lleva a la conclusión de que este tipo de Consorcio se constituye siempre para fines de interés local, aun pudiendo encontrarse también presentes fines del interés de Administraciones Públicas no locales, como la autonómica, habida cuenta de lo difícil que es establecer compartimentos estancos en lo competencial.¹⁷⁴ Sea como sea, el objeto del Consorcio local se sitúa siempre más cerca del campo propio de los intereses y competencias locales,¹⁷⁵ afirmación esta que se ajusta plenamente a las consideraciones que ya efectuábamos cuando analizábamos la naturaleza jurídica de esta figura.

A su vez, entendemos que la no limitación de estos preceptos a la definición de los fines del Consorcio local en relación a “servicios locales”, utilizando también, junto a estos términos, expresiones de corte más amplio, como “fines o asuntos de interés común”, implica una concepción normativa amplia del objeto del Consorcio local. Estimamos que ha habido aquí una evolución de la idea del Consorcio propia del RSCL, apegada a la visión de este como mero ente prestacional de servicios,¹⁷⁶ a una concepción del Consorcio en la que importa más su construcción como técnica de relación entre Administraciones Públicas acorde con las nuevas coordenadas constitucionales, que es

Consorcio, al disponer que “la prestación de servicios de carácter supramunicipal se efectuará preferentemente a través de consorcios entre municipios y diputaciones provinciales”.

174. Por tanto, hay que entender la referencia a fines de interés local como comprensiva de un ámbito de interés público que va más allá del municipal en sentido estricto. El Consorcio local no tiene que limitarse a la gestión de competencias municipales, puesto que, si fuera así, no sería necesario el Consorcio, siendo más adecuado constituir una Mancomunidad de Municipios. Esta diferencia ha sido subrayada por BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, *op. cit.*, p. 110.

175. En el mismo sentido, *vid.* MAS RIGO, Jeroni Miquel, “Los consorcios locales. Una ojeada a la doctrina y a la jurisprudencia”, *op. cit.*, donde se sostiene que el objeto del Consorcio local “es la realización de una actividad o servicio propio de las entidades locales”.

176. Lo cual no obsta a que ya entonces hubiera quien manejase una concepción amplia del objeto del Consorcio local, como puede verse en MARTÍN MATEO, Ramón, *Los consorcios locales*, *op. cit.*, p. 54 y 55.

la que está presente en la normativa citada, aunque también siga pesando mucho aún la ligazón entre Consorcio y servicios.¹⁷⁷

También, si se quiere, esta evolución puede leerse en otra clave, compatible con la anterior. Puede considerarse que la evolución del Consorcio local va unida a la evolución del objeto de las Administraciones Públicas que es signo de nuestro tiempo, y, más específicamente, a la extensión del objeto propio de las Administraciones locales. Del reconocimiento del principio constitucional de autonomía local se deriva en los últimos tiempos una lectura cada vez más amplia de lo que deba entenderse por la capacidad de las entidades locales para ordenar y gestionar sus asuntos propios.

En cualquier caso, no cabe duda de que el objeto del Consorcio que resulta de la normativa transcrita, aparece con unos límites poco definidos y bastante abiertos, lo que es también coherente con el carácter abierto y flexible del régimen jurídico de este instrumento de cooperación.¹⁷⁸

Por otro lado, también es cierto que, aunque estas disposiciones se hubieran ceñido a la utilización de expresiones tales como “servicio público local”, todos sabemos la lectura que puede darse a la expresión “servicio público”, entendida en sentido amplio, como equivalente del giro o tráfico administrativo.¹⁷⁹

177. En estos mismos términos lo entiende PÉREZ TORRENTE, para quien “el Consorcio ha superado la etapa en que sus fines se centraban en la gestión de servicios de interés local, para trascender a todo el ámbito de las relaciones de cooperación entre Administraciones”. Cfr. PÉREZ TORRENTE, José Antonio, “Los consorcios”, *op. cit.*, p. 54.

178. En esta línea, insistiendo en que el Consorcio local no ha de limitarse a la instalación o gestión de servicios públicos, se sitúa PALLARÉS MORENO, quien distingue consorcios de mancomunidades en base a este criterio. Los consorcios se constituyen para fines más amplios que los de las mancomunidades, “que tienen por finalidad el establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia”. Cfr. 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”, *op. cit.*, p. 81-82, y 86. También comparte esta visión MORILLO-VELARDE PÉREZ, para quien “cualquier asunto de interés de las diversas Administraciones Públicas, aunque no se concrete en una precisa competencia podrá ser objeto de un Consorcio”. Cfr. MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, “Consorcios locales”, *op. cit.*, p. 632. En sentido similar, *vid.* ALSINA GISPERT, Pere A., “Els consorcis en el Reglament d’obres, activitats i serveis”, *op. cit.*, p. 439 y 440; LÓPEZ PELLICER, José A., *El Consorcio urbanístico*, *op. cit.*, p. 39 y 40; TIMÓN HERRERO, Marta, “Els consorcis com a administració instrumental mixta”, *op. cit.*, p. 461. Con datos de la realidad andaluza, se llega a la misma conclusión en 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. 56.

179. A este respecto, sobre la expresión “servicio público local” entendida en sentido amplio, *vid.* LÓPEZ MENUDO, Francisco, “Servicios municipales y gestión consorciada”, *op. cit.*, p. 19 y 20; LÓPEZ PELLICER, José A., *El Consorcio urbanístico*, *op. cit.*, p. 39 y 40; MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José

En nuestra opinión, una concepción amplia del objeto del Consorcio local no está necesariamente reñida con la naturaleza instrumental del Consorcio, que, como Administración especializada que es, en base al principio de especialidad de sus actividades y funciones, que es propio de este tipo de Administraciones Públicas, requiere, como ha señalado el profesor Rebollo Puig, que su objeto y finalidad estén lo suficientemente determinados y especificados en sus estatutos.¹⁸⁰ En esto, lo importante es que, aun pudiendo el objeto del Consorcio abarcar un ámbito realmente amplio de la actividad pública local, sus fines estén siempre bien definidos y acotados en los estatutos, que habrán de contener una correcta y precisa delimitación de las competencias y potestades del mismo.

5.4.2. La funcionalidad del Consorcio local

En su examen del tema que aquí estamos analizando, con el propósito de determinar lo que ella llama la funcionalidad prototípica del Consorcio, la profesora Nieto Garrido se pregunta para qué se constituye un Consorcio. En este punto, sostiene que un Consorcio nunca puede constituirse para superar deficiencias endémicas de nuestro sistema local, como la permanente insuficiencia financiera y técnica de muchos de nuestros entes locales. Esta, por el contrario, es finalidad propia de la Mancomunidad, fórmula de cooperación que define dotada de una funcionalidad plural, la que le permite el hecho de que las competencias de los municipios mancomunados incidan con similar intensidad sobre las mismas materias, aspecto este que deriva en una vocación de permanencia en el tiempo de esta figura asociativa.

Frente a esta, la funcionalidad prototípica del Consorcio, según esta autora, consiste en la satisfacción de necesidades singulares, coyunturales, en las que concurren competencias de Administraciones Públicas de distinto orden. El Consorcio se constituye para realizar una obra o servicio determinado. No es probable, indica, 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.

Esta funcionalidad del Consorcio, caracterizada por la singularidad de su objeto, tiene como consecuencia el entendimiento de esta figura como un instrumento coyuntural. Según Nieto Garrido, el Consorcio se constituye para una finalidad concreta, que obedece a una situación excepcional o, simplemente, novedosa. Por tanto, la realización de esta finalidad conlleva la disolución del Consorcio, o la modificación de sus estatutos

Luis e YSA FIGUERAS, Tamyko, *Las personificaciones instrumentales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*, op. cit., p. 187-189; MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis, *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*, Editorial Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 2007, p. 54-59.

180. Vid. REBOLLO PUIG, Manuel, "Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación", op. cit., p. 235 y 236.

para variar el fin del mismo. Es por esto que habla del carácter coyuntural de su objeto, característica esta que no puede confundirse con la vigencia temporal o indefinida del ente consorcial.¹⁸¹

En nuestra opinión, a pesar de que, quizás, pueda sostenerse con carácter general que la funcionalidad prototípica del Consorcio sea la satisfacción de necesidades singulares y coyunturales, pensamos que esto no es siempre así, y que esta característica no es tan determinante de lo que es un Consorcio. Creemos que el Consorcio local se define mejor por su estructura, en atención a la heterogeneidad de las entidades que lo componen, verdadero elemento diferenciador de este, así como por la búsqueda de la satisfacción de una finalidad de interés público local común a estas Administraciones, fundamento último de la idea de consorciarse.

Cierto es que lo habitual será que el objeto del mismo resida sobre una única materia competencial, lo que supondrá el carácter singular de este, apuntado por Nieto Garrido. Pero, aun así, creemos que nada obsta a la configuración de un Consorcio local con competencias sobre distintos ámbitos materiales, todo será que las Administraciones implicadas logren ponerse de acuerdo en ese fin común, y entiendan que una solución de este tipo es la mejor por razones de eficacia en la satisfacción de los intereses públicos. Lo que, al fin y al cabo, entra dentro de la funcionalidad del Consorcio, si se entiende esta como la constitución del mismo para alcanzar un fin común de las Administraciones consorciadas. Desde luego, la ley no cierra esta posibilidad, la flexibilidad y el carácter abierto del régimen jurídico del Consorcio juegan más bien a favor de ella.¹⁸²

A su vez, según nuestro parecer, la posible multifuncionalidad del objeto del Consorcio, no es algo que entre en contradicción con la especialidad que se predica de las Administraciones Públicas instrumentales, entre las que se encuentra el Consorcio. Como hemos dicho en el epígrafe anterior, lo importante a efectos de salvaguardar esta carac-

181. Por toda la cita, *cfr.* NIETO GARRIDO, Eva, "Comentario al artículo 87 LBRL", *op. cit.*, p. 2338; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 73-74 y 99-101. Por su parte, BARRERO RODRÍGUEZ introduce algunas matizaciones a esta cuestión, derivadas de observar la realidad, donde existen numerosos ejemplos de consorcios con un objeto plural, poniéndose de manifiesto una vez más la intercambiabilidad de mancomunidades y consorcios. A pesar de ello, defiende los planteamientos de NIETO GARRIDO, porque entiende que son una exigencia legal que, como tal, hay que acatar. *Cfr.* BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, "Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones", *op. cit.*, p. 101-113.

182. Los datos recogidos en 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*, *op. cit.*, p. 58, a fecha de mayo de 2005, constatan la existencia de 151 consorcios en Andalucía, de los cuales 130 son monofuncionales (86%) y 21 multifuncionales (14%).

terística del mismo, es que sus fines, competencias y potestades se definan de forma precisa y cerrada en los estatutos.

Por otro lado, volviendo a las consideraciones hechas por la profesora Nieto Garrido, tampoco nos parece que sea acertado sostener siempre el carácter coyuntural del objeto del Consorcio.¹⁸³ Habida cuenta de que en algunos casos, como ocurre con los consorcios metropolitanos que analizaremos en el Capítulo siguiente, estos se constituyen con cierta vocación de permanencia y estabilidad.¹⁸⁴ Además, la creación de una organización dotada de personalidad jurídica, una Administración Pública como es el Consorcio, que supone un importante grado de estabilidad y permanencia, entendemos que casa mal con una concepción coyuntural de su objeto.¹⁸⁵

5.5. La atribución de potestades públicas al Consorcio local

El problema al que vamos a referirnos en este apartado trae causa de la comentada insuficiencia normativa del régimen jurídico del Consorcio local. Como ya se ha dicho, lo escueto de esta regulación genera algunas dificultades, entre las cuales no es la menor esta de la atribución de potestades públicas al mismo.

Sobre la base de que en Derecho Administrativo, en principio, la asignación de potestades a las Administraciones Públicas ha de responder al principio de legalidad de forma expresa,¹⁸⁶ el problema para el Consorcio local aparece cuando el legislador no le atribuye expresamente estas potestades.

183. En este sentido, MORILLO-VELARDE PÉREZ sostiene que no parece posible mantener con fundamento un criterio diferenciador basado en el carácter coyuntural del objeto en los consorcios y el carácter estable o estructural en la Mancomunidad. *Cfr.* MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, "Consorcios locales", *op. cit.*, p. 632.

184. Piénsese también en un supuesto clásico como es el del Consorcio de Aguas de Bilbao. Este se constituyó el 17 de marzo de 1967 y aún permanece vigente hoy día. El artículo 5 de sus estatutos, en su redacción actual, dispone lo siguiente: "la duración del Consorcio, dado el carácter permanente de los fines que han motivado su constitución, es indefinida, sin perjuicio de su eventual disolución, de conformidad con los motivos y procedimiento establecido en los presentes estatutos". Como puede verse, este Consorcio no es algo coyuntural, y está constituido en atención al carácter permanente de sus fines.

185. En esta misma línea, *vid.* CEBRIÁN ABELLÁN, Manuel, *Las relaciones de los entes locales con otras entidades públicas*, Editorial Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 2006, p. 276 y 277; CLIMENT BARBERÁ, Juan, "La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales", *op. cit.*, p. 410.

186. *Vid.* FANLO LORAS, Antonio, "Las prerrogativas locales", en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho municipal I*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2003, p. 715; GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual básico de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 58 y 59; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, *op. cit.*, p. 451 y 458; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General. Tomo I*, *op. cit.*, p. 333.

La LBRL no contiene un pronunciamiento explícito sobre este punto. Lo que hace, en su artículo 4.2, es dejar al criterio del legislador autonómico la tarea de concretar cuáles de aquellas potestades enumeradas en el artículo 4.1 serán de aplicación a las entidades locales no necesarias o potestativas.

Ahora bien, salvando las excepciones que ya han sido apuntadas en estas páginas, el Consorcio local no aparece definido en todo caso por el legislador autonómico como ente local. Más bien, lo normal suele ser la ausencia de tal definición. Por tanto, en principio, solo si se configura por este como ente local, cabe entrar a analizar si el legislador autonómico le confiere o no potestades públicas en base al artículo 4.2 LBRL, que va referido a las “demás entidades locales”.¹⁸⁷

No obstante, en nuestra opinión, aunque el legislador autonómico no procediera a definirlo expresamente como tal ente local, correspondería igualmente a este determinar sus potestades, e incluso hacerlo de entre las recogidas en el artículo 4.1 LBRL.¹⁸⁸ Esto responde a que en nuestro Derecho, conforme a la posición que venimos defendiendo en estas páginas, el Consorcio local es, en definitiva, y en cualquier caso, una Administración Pública local, incardinada en el ordenamiento jurídico local, y cuyo régimen normativo a nivel legal solo puede ser desarrollado por el legislador autonómico de régimen local.¹⁸⁹

187. Esta es la mecánica que sigue el legislador gallego. Tras declarar en el artículo 2 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia, que los consorcios locales “gozan de la condición de entidades locales no territoriales”, en su artículo 6.2 dispone, sobre la atribución de potestades públicas a los mismos, lo siguiente:

“Las potestades y prerrogativas determinadas por el apartado anterior serán también de aplicación a las demás entidades locales no territoriales, de conformidad, en su caso, con lo establecido por sus estatutos, con las siguientes particularidades:

“a) La potestad tributaria se referirá, exclusivamente, al establecimiento de tasas, contribuciones especiales y precios públicos.

“b) La potestad expropiatoria corresponderá al municipio o provincia, que la ejercerá en beneficio y a instancia de la entidad local interesada”.

En el mismo sentido, la más reciente Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, en cuyo artículo 45 se dice expresamente lo que sigue:

“Los consorcios locales gozan de la naturaleza de ente local y tienen plena capacidad y personalidad jurídica independiente para el cumplimiento de sus fines propios. Para el cumplimiento de estos, están dotados de todas las potestades previstas en la legislación básica de régimen local. La potestad tributaria se concreta en el establecimiento de tasas por prestación de servicios o realización de actividades y la imposición de contribuciones especiales. Asimismo, pueden fijar precios públicos y tarifas”.

188. Si bien, debe tenerse en cuenta que el listado de potestades públicas recogidas en el artículo 4.1 LBRL no deja de ser enunciativo o descriptivo, pudiendo ser ampliado con otras potestades no recogidas expresamente en el mismo. *Cfr.* FANLO LORAS, Antonio, “Las prerrogativas locales”, *op. cit.*, p. 718 y 719.

189. Sobre esta cuestión resultan de interés las reflexiones vertidas en ALSINA GISPERT, Pere A., “Els consorcis en el Reglament d’obres, activitats i serveis”, *op. cit.*, p. 445 y 446; TIMÓN HERRERO, Marta, “Els consorcis com a administració instrumental mixta”, *op. cit.*, p. 478 y 479.

Si el legislador autonómico no atendiera expresamente a esta cuestión, creemos que la solución debería pasar por acudir a los estatutos del Consorcio. Una posibilidad sería plantearse que, en la medida en que el ente consorcial venga a sustituir a los entes consorciados en el ámbito competencial definido estatutariamente,¹⁹⁰ el Consorcio podría ejercer aquellas potestades correspondientes a las Administraciones consorciadas que estas acuerden en sus estatutos. Esto es, que igual que se le atribuyen competencias por estas se le atribuyan también potestades. La legalidad de la atribución de la potestad se salvaría en este caso por el hecho de entender que las Administraciones consorciadas seguirían reteniendo la titularidad de las mismas. Una solución de este tipo exigiría analizar potestad por potestad, atendiendo a los distintos límites de estas.

Sea como sea, resultará fundamental el papel de los estatutos en la atribución de potestades públicas al Consorcio local. A falta de previsión legal autonómica, deberán ser estos los que se pronuncien sobre la atribución de potestades a este, sirviendo, en su caso, de cobertura jurídica de dicha atribución en defecto de ley.

No obstante, esta construcción no acaba de dar solución a todas las dificultades que puedan darse en torno a este asunto. La solución no acaba de ser la ideal. Piénsese que el problema aparecerá, de nuevo, en aquellos supuestos en los que tampoco los estatutos atiendan explícitamente a esta cuestión.

Entonces, partiendo de la base de que el Consorcio local es Administración Pública, habrá que entender que este tiene, de entre aquellas potestades que sean inherentes a su consideración de Administración Pública, al menos las que le sean necesarias para el cumplimiento de sus fines e intereses públicos. Se trata de aplicar aquí lo que el profesor García de Enterría ha denominado “la doctrina de los poderes inherentes o implícitos, que son, en definitiva, poderes efectivamente atribuidos a la Administración por el ordenamiento aunque no por el componente escrito del mismo”.¹⁹¹

En definitiva, estamos ante una solución similar a la recogida, tras la reforma operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local, en el artículo 4.3 LBRL para las mancomunidades de municipios:

“Corresponden a las mancomunidades de municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades señaladas en el

190. Recordemos el artículo 40 del RSCL, según el cual: “Los consorcios podrán utilizar cualquiera de las formas de gestión de servicios, *sustituyendo a los entes consorciados*” (la cursiva es nuestra).

191. Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, op. cit., p. 458 y 459. Al respecto, también vid. GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual básico de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 59; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General. Tomo I*, op. cit., p. 335.

apartado 1 de este artículo que determinen sus estatutos. En defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos”.

La analogía entre mancomunidades de municipios y consorcios locales, que ya propugnara Martín Mateo en su día, nos conduce a defender idéntica solución, aun a falta de previsión legal expresa. Este autor entiende que, pese a que nada se diga en la legislación autonómica, los consorcios locales gozarán, esencialmente, de las mismas prerrogativas que corresponden a cualquier Administración Pública, y, en particular, a las entidades locales, salvando algunas peculiaridades.¹⁹² En términos parecidos se pronuncia el profesor Rebollo Puig, cuando sostiene que “cabría afirmar que los consorcios tienen todas las potestades imprescindibles para garantizar el funcionamiento de los servicios públicos, y que los estatutos, más que atribuirlos, lo que pueden es limitarlas, condicionarlas o distribuir las correspondientes competencias entre los diversos órganos del Consorcio”.¹⁹³

Situándose en cierto modo en una posición contraria a las posturas doctrinales citadas, el profesor Castillo Blanco sostiene que las potestades administrativas deberán fijarse expresamente en los estatutos del Consorcio, y en algunos casos con previa habilitación legal.¹⁹⁴

192. Así, MARTÍN MATEO entiende que los consorcios locales pueden tener potestad reglamentaria “al menos en lo que no suponga limitaciones a la voluntad de los particulares”, no se les puede atribuir “en general la potestad expropiatoria”, aunque sí puedan “ser beneficiarios de la expropiación”, y no tienen “potestad sancionatoria, salvo lo que autorice la legislación”. Cfr. MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, op. cit., p. 130-133.

193. Para REBOLLO PUIG, serían inherentes a su condición de Administración Pública potestades como las de presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos, o las de inembargabilidad de sus bienes o prelación de sus créditos. Lo mismo por lo que hace a la potestad de autoorganización, a la reglamentaria en lo relativo a la organización del servicio, y la de programación y planificación en el ámbito de su actividad. Por otra parte, nos dice, potestades como las de expropiación forzosa, ejecución forzosa de los actos administrativos, o recuperación de oficio de sus bienes, aunque le estén negadas, pueden repercutir a favor del Consorcio si se consagra legalmente el que este pueda instar su ejercicio de las Administraciones Públicas consorciadas. Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, op. cit., p. 252-254. Otros análisis de estas potestades, en relación al ROASC, pueden verse en: ALSINA GISPERT, Pere A., “Els consorcis en el Reglament d’obres, activitats i serveis”, op. cit., p. 446-449; TIMÓN HERRERO, Marta, “Els consorcis com a Administració instrumental mixta”, op. cit., p. 479-488.

194. Lo que sería para CASTILLO BLANCO el caso de la potestad sancionadora, e incluso de la potestad normativa, cuando esta vaya “más allá de la potestad de autoorganización y dirección de los servicios que prestan afectando a terceros”. Cfr. CASTILLO BLANCO, Federico, “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, op. cit., p. 129-131. En sentido similar, por lo que hace a las potestades que cabe atribuir al Consorcio local, se pronuncia SOSA WAGNER, si bien de forma más restrictiva, al afirmar que “en

Aun compartiendo las soluciones ofrecidas por Martín Mateo y Rebollo Puig, creemos que debe insistirse en que, dados los problemas de legalidad que se pueden plantear en el caso de atribución de algunas de estas potestades, en función de los distintos límites a los que esta operación se encuentra sometida, debería ser el legislador autonómico de régimen local el que dé solución al problema, por la vía de pronunciarse expresamente sobre qué potestades públicas corresponden al Consorcio local. Por tanto, pensamos que, tanto en el caso de que opte por configurarlo como ente local, como si no lo hace, el legislador autonómico no debería dejar de lado esta cuestión, que, al fin y al cabo, afecta a la seguridad jurídica, y, en algunos casos, a los derechos y garantías de los particulares.

Mientras este aspecto no se atiende por el legislador, al menos deberá estar suficientemente cubierto por los estatutos del Consorcio, a los que creemos que hay que exigir la regulación expresa de las potestades atribuidas al mismo, solución esta que siempre será menos problemática que la de tener que estar induciendo las mismas mediante la aplicación de la teoría de las potestades implícitas.¹⁹⁵

En este tema, parece como si la discusión acerca de la naturaleza jurídica del Consorcio pesara en demasía a la hora de optar por asignarle potestades públicas. Es como si esta, y otras cuestiones, prefirieran dejarse a un lado por esta razón, al no saber bien qué hacer con él, quizás por no tener del todo claro qué es el Consorcio. Lo que, en definitiva, no hace sino empañar el panorama de su régimen jurídico, enturbiándolo y creando las consiguientes dificultades prácticas, que entendemos deben solventarse con soluciones como las que aquí proponemos.

La legislación andaluza de régimen local tampoco se atrevió a dar solución a este problema cuando le tocó abordarlo, arrojando un resultado bastante pobre en este punto, por cuanto la cuestión de la atribución de potestades administrativas al Consor-

términos generales puede decirse que carecen de la potestad organizatoria atribuida más bien a las Administraciones que lo crean", "pueden dictar reglamentos internos, siendo más dudosa su competencia para la organización de los servicios que prestan y lo mismo cabe decir respecto del ejercicio de la potestad sancionadora". Cfr. SOSA WAGNER, FRANCISCO, *La gestión de los servicios públicos locales*, op. cit., p. 380.

195. No pronunciarse expresamente sobre qué potestades administrativas han de corresponder al Consorcio termina por generar problemas prácticos. Como ha apuntado acertadamente MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, "la previsión expresa de las potestades y prerrogativas conferidas (...) no ha de considerarse el mero cumplimiento de un deber formal. Por el contrario, atendiendo a las dudas sobre la posibilidad de atribuir algunas de ellas, es imprescindible hacerlo si se considera que sí que es posible jurídicamente. El olvido, por tanto, de este importantísimo aspecto hará todavía más dificultoso el ejercicio de unas potestades y unas prerrogativas que, si bien por razones y con limitaciones diferentes, tienen como nota común su problemática". 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. 209.

cio local se soslaya en la LDMA, que resulta insuficiente, dejando tras de sí lo que consideramos una importante laguna legal. No hay un precepto enumerador de las mismas, al modo en que se hace en el artículo 25 de la propia LDMA para las mancomunidades de municipios.¹⁹⁶

El tema ha sido solventado en el año 2010 con la aprobación de la LAULA, que le dedica un precepto específico, si bien adoptando una solución similar a la de la Ley 57/2003 para las mancomunidades, al establecer, 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”. En nuestra opinión, esta formulación deja fuera las potestades de mayor incidencia en la esfera jurídica del ciudadano, sobre las que recae una exigencia mayor de pronunciamiento legal expreso.

5.6. Los modos de gestión del servicio público utilizados por el Consorcio local

Habiéndose constituido el Consorcio local en su caso con la finalidad de atender al servicio público local de interés común a las entidades consorciadas, cabe preguntarse sobre las posibilidades admitidas por nuestro ordenamiento jurídico en orden a la gestión del mismo.

Antes de responder a esta cuestión, es conveniente hacer una aclaración previa, no por obvia menos necesaria. Se trata de señalar que en ningún caso el Consorcio local es un modo de gestión del servicio público. Son cosas distintas. Como ha explicado el profesor Morillo-Velarde Pérez, pese a lo que la ubicación de la regulación de esta figura en la LBRL pueda dar a entender, el Consorcio es un instrumento previo a la gestión del servicio, supone “la decisión previa de poner en común los medios de que se dispone, para lo que se crea la entidad correspondiente, Consorcio”. “Esta será la que deberá decidir qué modo de gestión va a utilizar (...) de acuerdo con la normativa aplicable”. Pero el Consorcio no es un modo de gestión.¹⁹⁷

196. Según RIVERO YSERN, la cuestión de la determinación de las potestades del Consorcio local en la LDMA está “insatisfactoriamente resuelta” en la Ley, que “no se pronuncia con claridad sobre las potestades atribuibles a” esta entidad. Cfr. RIVERO YSERN, José Luis, “Los consorcios locales. Evolución histórica”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995, p. 147-150. También al respecto, vid. CASTILLO BLANCO, Federico, “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, *op. cit.*, p. 130.

197. Cfr. MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, “Consortios locales”, *op. cit.*, p. 633. También en este sentido, vid. ALSINA GISPERT, Pere A., “Els consorcis en el Reglament d’obres, activitats i serveis”, *op. cit.*, p. 435; CASTILLO BLANCO, Federico, “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, *op. cit.*, p. 116; LLISSET BORRELL, Francisco, *Manual de Derecho local*, *op. cit.*, p. 295; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, *Los*

Una vez aclarado este punto, procede ya volver sobre la cuestión aquí planteada, para comenzar diciendo que, en relación a esta, ya se pronunciaba el RSCL de 1955, aún vigente, al disponer en su artículo 40 que “los consorcios podrán utilizar cualquiera de las formas de gestión de servicios, sustituyendo a los entes consorciados”.

Más allá de esta norma reglamentaria, y no pronunciándose sobre ello la LBRL, que no contiene disposición alguna al respecto, tenemos que llegar hasta el TRRL para encontrar un precepto atinente a este aspecto, el 110.5, donde se dice que “para la gestión de los servicios de su competencia podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación de régimen local”. Está será, pues, la norma a aplicar, con la salvedad de que, si el legislador autonómico correspondiente regula este tema, distinta podrá ser la solución, dado que entendemos que el 110.5 TRRL no tiene carácter básico. Es, por tanto, norma supletoria.

De aplicarse, entonces, el 110.5 TRRL, es claro que en este hay una remisión expresa a la legislación de régimen local, cuya norma básica viene dada por el artículo 85 LBRL, en el que se establecen las formas de gestión del servicio público local que caben en nuestro Derecho. Siendo básico este precepto, la solución no será, pues, necesariamente distinta a si el legislador autonómico legislara sobre ello. Pocas especificidades podrían introducirse por este, habida cuenta de que son estas, y no otras, las formas de gestión posibles. Así lo ha puesto de manifiesto la profesora Nieto Garrido, al señalar que “la legislación autonómica dictada hasta la fecha reitera las formas de gestión de servicios establecidas por la LBRL y habilita igualmente al Consorcio para utilizar cualquiera de estas”.¹⁹⁸

Ninguna novedad aporta el último párrafo del artículo 6.5 LRJPAC, que reitera lo que estas otras normas, al disponer que “para la gestión de los servicios que se le encomienden podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas”. Por lo demás, también sabemos ya que este artículo es Derecho supletorio de la legislación de régimen local.

Entrando en el análisis concreto de los distintos modos de gestión del servicio público local, previstos en el artículo 85.2 LBRL,¹⁹⁹ destacan entre nuestra doctrina las apor-

consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica), op. cit., p. 486; MENÉNDEZ GARCÍA, Pablo, “Consorcio”, op. cit., p. 1517; REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, op. cit., p. 254.

198. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, “Comentario al artículo 87 LBRL”, op. cit., p. 2346. Por ejemplo, el artículo 270.2 TRLMRLC, vuelve a repetir lo de que “el Consorcio puede utilizar cualquiera de las formas de gestión del servicio establecidas por la legislación de régimen local”; o el 314.2 ROASC, que dice que “el Consorcio podrá utilizar cualquiera de las formas de gestión de servicios previstas en la Ley”. Con otra formulación, que, en nuestra opinión, nos lleva al mismo sitio, el artículo 78.1 LAULA reconoce a este “plena capacidad para crear y gestionar servicios y actividades de interés común”.

199. El apartado 2 del artículo 85 LBRL prevé al respecto lo siguiente:

taciones de la profesora Nieto Garrido, por lo que hace a la mayor o menor adecuación a la fórmula del Consorcio de unas u otras formas de gestión.

Así, Nieto Garrido opina que son “idóneas tanto las formas de gestión directas como las indirectas”, si bien “las primeras parecen adecuarse mejor a la estructura y finalidad del ente consorcial”.²⁰⁰ Su rechazo a las formas de gestión indirecta se basa en que no le parece lógico constituir un ente instrumental de naturaleza asociativa, como es el Consorcio, para luego encargar la prestación del servicio a los particulares.²⁰¹

Dentro de las formas de gestión directa, descarta esta autora la gestión por organismo autónomo, por entender que, al no tener el Consorcio, en principio, reconocida la potestad reglamentaria, por su naturaleza de Administración institucional, no puede crear nuevos entes. Además, carece de sentido que un Consorcio cree otro ente de Derecho público, vaciándose a sí mismo de contenido e incrementando los costes de prestación del servicio.²⁰² Por tanto, se decanta por la gestión por la propia entidad y la gestión por sociedad mercantil cuyo capital pertenezca íntegramente al Consorcio.²⁰³

Cierto es que este último supuesto, la gestión por sociedad mercantil, implica la creación de un nuevo ente por el Consorcio. Para la profesora Nieto Garrido, no hay aquí ningún problema, esta operación no requiere del ejercicio de la potestad reglamentaria, la sociedad se crea mediante acto, siendo posible la creación de sociedades mercantiles por el Consorcio. El profesor Rebollo Puig matiza que, “pese a todo, esa creación de

“Los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:

“A) Gestión directa:

“a) Gestión por la propia entidad local.

“b) Organismo autónomo local.

“c) Entidad pública empresarial local.

“d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

“B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de contratos del sector público”.

Debe señalarse que la redacción actual de este precepto recoge las modificaciones introducidas por la Disposición final primera de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público. Sobre el sentido de dichas modificaciones, puede verse ORTEGA BERNARDO, Julia, “Informe sectorial sobre servicios públicos y actividad económica de los municipios”, *op. cit.*, p. 272 y ss.

200. *Cfr.* NIETO GARRIDO, Eva, “Comentario al artículo 87 LBRL”, *op. cit.*, p. 2346.

201. *Cfr.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 177. En sentido similar, SOSA WAGNER opina que, de las formas indirectas, “cabe igualmente la concesión y también las demás, aunque, en la práctica, será raro (porque carece de sentido) que se utilicen las fórmulas del concierto”. *Cfr.* SOSA WAGNER, Francisco, *La gestión de los servicios públicos locales*, *op. cit.*, p. 381.

202. *Cfr.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 170.

203. *Cfr.* NIETO GARRIDO, Eva, “Comentario al artículo 87 LBRL”, *op. cit.*, p. 2346.

nuevos entes por el Consorcio debe entenderse con limitaciones para evitar al menos que suponga una desnaturalización o completo vaciamiento del Consorcio”.²⁰⁴

5.7. El patrimonio del Consorcio local

Pese a que el estudio del patrimonio del Consorcio local es uno de los aspectos de este en los que da la cara lo escueto de su regulación, pensamos que algunas consecuencias claras pueden extraerse del ordenamiento jurídico vigente. Para ello, resulta esencial partir tanto de la consideración de la personalidad jurídica del Consorcio, como de la afirmación de su condición de Administración Pública sujeta al Derecho Administrativo.

De esta forma, como Administración Pública que es, dotada de personalidad jurídica, resulta elemental que el Consorcio local necesitará de un sustento patrimonial para el cumplimiento de sus fines.²⁰⁵ En este sentido, ningún problema debe haber en admitir que el Consorcio local pueda tener patrimonio propio. La capacidad jurídica y la capacidad de obrar que se le reconocen dan pie a sostener esto.²⁰⁶

Dando por sentada la existencia de un patrimonio propio del Consorcio local, el primer problema que se nos plantea es determinar el tipo de bienes de los que puede ser titular este, atendiendo a la clásica dicotomía de los bienes de las Administraciones Públicas en bienes patrimoniales y bienes de dominio público.

204. Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 255.

205. La relación entre la personalidad jurídica de la Administración Pública y su patrimonio es resaltada por SANTAMARÍA PASTOR, para quien “cada Administración es titular, por tanto, de un patrimonio unitario, que constituye el sustrato económico de su personalidad jurídica”. Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General*. Tomo II, Iustel, Madrid, 2009, p. 526 y 527.

206. NIETO GARRIDO ve clara esta conexión entre personalidad jurídica del Consorcio y existencia de un patrimonio propio de este. Para ella, “el Consorcio como persona jurídica puede adquirir y poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución (art. 38 CC). Además, la personalidad jurídica determina la existencia de un patrimonio propio que sirve de garantía frente a posibles exigencias de responsabilidad del ente consorcial. Negar la existencia de patrimonio propio conlleva la afirmación de una ‘ficticia’ personalidad jurídica y la imposibilidad de responder por sí mismo frente a los daños imputados”. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 196. En esta línea de pensamiento, no creemos que sea preciso seguir hablando de “titularidad fiduciaria” con respecto a los bienes públicos propios, en los términos en que lo hacía, en su momento, LÓPEZ PELLICER. Cfr. LÓPEZ PELLICER, José A., *El Consorcio urbanístico*, *op. cit.*, p. 184-189. Este planteamiento se ha visto superado por la evolución de nuestro Derecho. Si se admite que el Consorcio sea titular de bienes propios, lo será con todas las consecuencias, su titularidad tendrá la misma naturaleza que la de cualquier otra Administración Pública.

Es en este punto donde entendemos que se ha producido la principal novedad en este tema, novedad que ha venido de la mano de la nueva Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP), y que ha supuesto dotar de cierta claridad a un aspecto como este, que no acababa de estar del todo claro, al menos a nivel normativo.

Puesto que mantenemos que el Consorcio local es Administración Pública, la cuestión formulada se solventa mediante la aplicación de la citada LPAP, que es la Ley a la que, según proclama su artículo 1, le corresponde “establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones Públicas”. Precizando aún más, el artículo 2.2 de esta Ley dice que sus preceptos son de aplicación a las “entidades que integran la Administración local y entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de ellas”, siguiendo las indicaciones de su Disposición final segunda. A la vista de todo ello, creemos que, al margen de la idea que se tenga acerca de la naturaleza jurídica del Consorcio local y del tipo de Administración Pública de que se trate, hay que concluir que esta Ley le es aplicable.

Conforme a este planteamiento, siendo esta Ley aplicable al Consorcio local, nos basta con acercarnos a otros preceptos de la misma para obtener una respuesta a la pregunta que nos hacíamos al principio. Así, el artículo 3.1 de la LPAP establece que “el patrimonio de las Administraciones Públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos”. El siguiente precepto, artículo 4 LPAP, dispone que “por razón del régimen jurídico al que están sujetos, los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones Públicas pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales”.

Siendo el Consorcio local una Administración Pública, siéndole aplicables en este concepto los preceptos transcritos, está claro que, en base a ellos, podrá ser titular tanto de bienes patrimoniales como de bienes de dominio público, en cuanto que el patrimonio de una Administración Pública puede incluir ambos tipos de bienes.²⁰⁷ Otros artículos de la LPAP, como el 5.1 o el 7.1, coadyuvan en favor de esta interpretación.²⁰⁸

207. Sobre la inclusión tanto de bienes demaniales como patrimoniales en el patrimonio de la Administración Pública, conforme a la nueva LPAP, *vid.* RODRÍGUEZ LÓPEZ, Pedro, *Derecho Administrativo Patrimonial. Comentario a la Ley 33/2003 del patrimonio de las Administraciones Públicas. Tomo I*, Bosch, Barcelona, 2005, p. 34.

208. El artículo 5.1 LPAP dice que “son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una Ley otorgue expresamente el carácter de demaniales”. Los términos en los que está redactado este precepto, según MORILLO-VELARDE PÉREZ, terminan con la tradicional reserva de la titularidad de los bienes de dominio público a las Administraciones territoriales. Ciertamente es que esta reserva ya había sufrido antes algunas quebras, pero es con la LPAP con la que se pro-

Que el Consorcio pudiera ser titular tanto de bienes patrimoniales como de bienes de dominio público era algo que ya venía siendo aceptado por nuestra doctrina, bajo la regulación anterior a la LPAP, en atención a la evolución que esta cuestión había venido experimentando en nuestro Derecho, tendente a una progresiva ampliación de los titulares de bienes públicos.²⁰⁹ Por tanto, la novedad en este asunto radica en que, hoy día, a resultas de la nueva LPAP, los términos de la solución al problema apuntado se muestran definitivamente mucho más claros.²¹⁰

Despejada esta cuestión, quedaría por resolver la relativa a la adscripción al Consorcio local de bienes patrimoniales o de dominio público, cuya titularidad pertenezca a las Administraciones Públicas consorciadas. Creemos que esta es una posibilidad que no plantea especiales problemas, atendiendo también a la personalidad jurídica del Consorcio local, y a su condición de Administración Pública. Así lo ha venido entendiendo la doctrina.²¹¹ Si admitimos que el Consorcio local puede ser titular de ambos tipos de

duce la generalización del “reconocimiento de la titularidad de los bienes de dominio público a los entes locales no territoriales”. Cfr. MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, “El patrimonio de las entidades locales de Andalucía: visión general y marco normativo”, en FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los bienes de las entidades locales en Andalucía*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 2007, p. 41-44. También al respecto, vid. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General. Tomo II*, op. cit., p. 540 y 541. Por otro lado, tampoco distingue entre tipos de Administraciones Públicas el artículo 7.1 LPAP: “son bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo de titularidad de las Administraciones Públicas, no tengan el carácter de demaniales”.

209. Vid. CASTILLO BLANCO, Federico, “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, op. cit., p. 143; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 196-203.

210. En esta línea se sitúa el artículo 41.1 del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de bienes de las entidades locales de Andalucía, donde se dice que “los entes públicos con personalidad jurídica creados por las entidades locales y dependientes o vinculados a ella, tendrán un patrimonio propio, con independencia de los bienes y derechos que se les adscriban, para su gestión y administración conforme a los fines públicos que tengan asignados. Dicha adscripción no comportará, en ningún caso, la transmisión de la titularidad”. También, aunque solo con respecto a la titularidad de bienes patrimoniales, el artículo 23.1 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de bienes de las entidades locales de Andalucía, dispone que “las entidades locales podrán aportar la propiedad u otros derechos reales sobre bienes, siempre que tengan la condición de patrimoniales, previa valoración, (...) a los entes públicos de su dependencia, o vinculados a ella”. Ciertamente, estos preceptos están pensados para los entes públicos fundacionales que comprenden la Administración instrumental propia de las entidades locales, aunque bien puede propugnarse su aplicación a los consorcios locales andaluces, también Administración instrumental local, si bien de base asociativa. No obstante, este tipo de interpretaciones ya no son necesarias, aprobada la LPAP resulta claro que el Consorcio local puede ser titular tanto de bienes de dominio público como de bienes patrimoniales.

211. Vid. CASTILLO BLANCO, Federico, “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, op. cit., p. 143; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 199 y 200.

bienes, con mayor razón cabrá limitarse a adscribirle los mismos, posición jurídica esta que requiere de una menor capacidad.

En el Derecho local autonómico, esta opción estaba prevista expresamente con respecto a los bienes patrimoniales en el artículo 42.1 de la LDMA, que disponía que para el Consorcio local “la adscripción de bienes y medios patrimoniales se llevará a cabo mediante la cesión del uso de los mismos, en las condiciones que se establezcan en cada caso”.

Por lo que hace a los bienes de dominio público, el artículo 23.2 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de bienes de las entidades locales de Andalucía, permite que las entidades locales puedan adscribir “bienes afectos a un servicio público a aquellos entes públicos de su dependencia a los que les atribuya la prestación del correspondiente servicio, o a otras Administraciones Públicas con competencia en la materia”. En este supuesto, entendemos que podría entrar el Consorcio local, al que de esta manera las Administraciones locales consorciadas pueden adscribirle bienes demaniales. El mismo artículo 23.2 de esta Ley sigue diciendo que “esta adscripción no comportará en ningún caso transmisión de la titularidad demanial, atribuyéndoles solo las necesarias facultades de gestión, y las correlativas obligaciones de conservación y mantenimiento”.²¹²

La nueva regulación contenida en la LAULA sigue en la misma línea. Así, su artículo 50.1 establece que la gestión del patrimonio de las entidades locales corresponde “a la propia entidad o entidades de ella dependientes, que la ejercerán bajo su responsabilidad directa, salvo la de los elementos del patrimonio que se hallen adscritos a los fines de las entidades de cooperación en que estén integradas”. Entre estas entidades de cooperación, se encuentra, según los términos del artículo 62.2 de la LAULA, el Consorcio local. Los elementos del patrimonio de las entidades locales, son clasificados por el artículo 50.2 de esta Ley, en atención al uso o servicio destinado, como demaniales y patrimoniales. Finalmente, el artículo 79, apartado 11, define como parte del contenido mínimo de los estatutos del Consorcio, las correspondientes “previsiones sobre el régimen jurídico en que hayan de quedar los bienes cedidos en uso por los municipios que se separen del consorcio”.

Por lo demás, creemos que ningún impedimento debería haber en proclamar la aplicación al Consorcio local, como Administración Pública local que es, de la legislación local en materia de bienes, con las modulaciones que fueran pertinentes. De esta forma, aunque no hubiera remisión expresa a esta normativa en los estatutos del Consorcio, dichas normas le serían igualmente aplicables.

212. También, a la conclusión de que es posible adscribir bienes al Consorcio local, se puede llegar con el antes citado artículo 41.1 del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de bienes de las entidades locales de Andalucía.

Cierto es que en aquellas comunidades autónomas, como Galicia, Baleares o Andalucía, en las que el Consorcio local se considera ente local, la aplicación de esta legislación plantea menos problemas. En el resto de los casos, lo que no cabe es obviar que esta figura, finalmente, donde se sitúa es en la esfera jurídica local, con todas las consecuencias que ello implica.

5.8. La financiación del Consorcio local

Dentro de los problemas que plantea el régimen económico-financiero del Consorcio local, creemos que tienen especial interés los relacionados con su financiación, en cuyo análisis vamos a detenernos en estas páginas.²¹³ Para ello, es obligado partir del Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales (en adelante TRHL), en cuanto constituye la regulación aprobada por el Estado en esta materia con carácter de norma básica, tal y como se advierte en el artículo 1.1 de esta misma Ley, y bajo el presupuesto de que el Consorcio local es una Administración Pública local. No obstante, como podremos comprobar, una vez más, la insuficiencia normativa de esta figura nos plantea algunas dificultades.

Es en el Título IV del TRHL, el que lleva por rúbrica “Recursos de otras entidades locales”, donde vamos a situarnos para concretar, en su caso, los recursos del Consorcio local. Habida cuenta de que en él se regula el régimen jurídico financiero de aquellas entidades locales que no sean las entidades locales territoriales necesarias del 3.1 LBRL, esto es, dejando fuera municipio y provincia, a las que se dedican los títulos II y III de esta Ley.

En el Capítulo I de este Título, “Recursos de las entidades supramunicipales”, entendemos que hay que buscar, en principio, las normas aplicables al Consorcio local. El problema de partida estriba en que la subsunción de esta figura en estos preceptos no está del todo clara.²¹⁴ Téngase en cuenta que la regulación del TRHL refiere su aplicación

213. A estos efectos, puede ser oportuno traer aquí, con las salvedades pertinentes, la distinción de TORIBIO LEMES entre tres posibles modelos de financiación: financiación por los partícipes, financiación autónoma y financiación mixta. La financiación por los partícipes es la que tiene lugar a través de aportaciones de estos, que podrán consistir en dinero o bienes inventariables, y es un modelo especialmente indicado para aquellos consorcios que tengan por objeto obras y servicios no productores de ingresos. La financiación autónoma es la que se nutre de los ingresos de la explotación, así como de subvenciones, contribuciones especiales o impuestos que perciba el propio Consorcio como entidad local, y cabe solo cuando estos ingresos puedan cubrir todos los costes. La financiación mixta es el sistema habitual, además del más idóneo, y consiste en la combinación de los dos modelos anteriores. *Cfr.* TORIBIO LEMES, Manuel, “El Consorcio local español”, *op. cit.*, p. 366-367.

214. Tempranamente detectó este problema CASTILLO BLANCO, con la Ley 39/1988, de 28 de

únicamente a las entidades locales, y el Consorcio local, en principio, no es siempre una entidad local, puesto que para ello es necesaria su calificación como entidad local por el legislador autonómico, al modo en que se ha hecho en Galicia, Baleares o Andalucía. Con este planteamiento, este Capítulo solo sería aplicable al Consorcio local en la medida en que se entienda que este es, en primer lugar, una entidad local, lo que requeriría una definición en tal sentido por el legislador autonómico, y, en segundo lugar, una entidad supramunicipal, cosa esta que no tiene por qué ser siempre así, puesto que, en principio, es posible la existencia de consorcios locales de ámbito no supramunicipal.

No obstante, una interpretación menos estricta y más razonable, abogaría por entender aplicables las normas de este Capítulo a los consorcios locales, al margen de su categorización legal expresa como entidad local, y simplemente por razón de su naturaleza jurídica local. Esta, con las debidas matizaciones que deban hacerse por razón de las especialidades propias de la figura en estudio, creemos que debe ser la solución. De hecho, como ha señalado la profesora Nieto Garrido, que se muestra favorable a esta postura, en la práctica los estatutos de los consorcios locales acostumbra a remitirse al TRHL, y a utilizar recursos de financiación regulados por esta Ley.²¹⁵

Comenzando con el examen de estos preceptos, tenemos que señalar que el artículo 150.1 del TRHL, que es el que abre el Capítulo de referencia, dispone que “constituyen recursos de las entidades supramunicipales los previstos en sus respectivas normas de creación y los establecidos en esta Ley y en las disposiciones que la desarrollen”.

Al margen de la posición que se tome acerca de la aplicación o no de este precepto al Consorcio local, resulta claro que la norma de creación del Consorcio son sus estatutos, y que no puede negarse el importante papel que estos juegan a la hora de fijar sus recursos. De hecho, en muchos preceptos de la normativa vigente se remite a los estatutos del Consorcio para la determinación de las particularidades de su régimen financiero.²¹⁶ En estos términos puede verse en los artículos 110.3 TRRL, 39 RSCL, 6.5 LRJPAC, 271 TRLMRLC y 316.1 ROASC. A su vez, el artículo 316.2.g) del ROASC exige, como parte del contenido de los estatutos del Consorcio local, la regulación de los “recursos económicos y aportaciones de los miembros consorciados”. También lo hace el artículo

diciembre, reguladora de las Haciendas locales. Cfr. CASTILLO BLANCO, Federico, “Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local”, *op. cit.*, p. 414.

215. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 184 y 185. También a favor de la aplicación del TRHL al Consorcio local, puede verse BLASCO DELGADO, Carolina, “La potestad tributaria de los consorcios locales en el establecimiento y exigencia de tasas”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 22, 2009.

216. La remisión a los estatutos para conocer el régimen financiero del Consorcio local es valorada positivamente por TORIBIO LEMES, quien entiende que de esta forma este puede regularse más adecuadamente. Cfr. TORIBIO LEMES, Manuel, “El Consorcio local español”, *op. cit.*, p. 366.

79.6 de la LAULA, que se refiere al “régimen financiero, presupuestario y contable” de estos entes, en línea con el derogado artículo 36.1.e) LDMA.

De manera muy determinante, el artículo 86.2 de la LAULA, establece que “los recursos concretos que integren la Hacienda de las entidades locales de cooperación”, entre las que se encuentra el Consorcio, “serán los previstos, en el marco de lo establecido en esta Ley y demás normas reguladoras de las Haciendas locales, por sus respectivos estatutos o leyes de creación”.

El artículo 152.1 TRHL, bajo la rúbrica “Ingresos tributarios”,²¹⁷ dice que las “entidades supramunicipales podrán establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y precios públicos, de conformidad con lo previsto en sus respectivas normas de creación y en los términos establecidos en esta Ley y disposiciones que la desarrollen”. Conforme a este precepto, tasas, contribuciones especiales y precios públicos podrían considerarse incluidos entre los posibles recursos del Consorcio local.²¹⁸ Con todo, somos plenamente conscientes de que la cuestión no deja de ser delicada, y de que, a pesar de la interpretación extensiva que aquí hacemos, puede plantear problemas. Por ello, pensamos que el tema estaría mejor resuelto si el legislador autonómico se pronunciara expresamente sobre el mismo, o, al menos, atribuyera al Consorcio local la consideración de entidad local. Ni más ni menos que lo que han hecho los Parlamentos gallego, balear y andaluz.²¹⁹

De entre los distintos tipos de recursos contemplados en el 152.1 TRHL, el artículo 151 TRHL dedica algunas disposiciones a las contribuciones especiales. Así, en el 151.1 se dice que “en los supuestos de establecimiento de contribuciones especiales por las entidades supramunicipales con motivo de la realización de obras o del establecimiento o ampliación de servicios que afecten a uno o varios términos municipales, el órgano superior de gobierno de aquellas, al determinar las zonas afectadas por la obra o con-

217. La consideración de todos los ingresos de Derecho público referidos en el artículo 152.1 TRHL como tributos no es correcta. La rúbrica del precepto no es acertada, por cuanto los precios públicos no son “ingresos tributarios”. El TRHL parece desconocer las determinaciones del artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria.

218. Las posibilidades de los consorcios locales en orden a establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y precios públicos, son estudiadas en CASTILLO BLANCO, Federico, “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, *op. cit.*, p. 134; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 185-191; ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, “Los medios personales y materiales de los consorcios”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995, p. 285-288. En particular, por lo que hace a las tasas, *vid.* BLASCO DELGADO, Carolina, “La potestad tributaria de los consorcios locales en el establecimiento y exigencia de tasas”, *op. cit.*

219. El artículo 86.1.b) de la LAULA ha reconocido que forman parte de la Hacienda de estas entidades: “tasas, contribuciones especiales y precios públicos de los servicios y actividades atribuidos, de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora de las Haciendas locales”.

cretar el beneficio especial que representa para cada una de dichas zonas, podrá distinguir entre el interés directo de los contribuyentes y el que sea común en un término municipal o en varios". El 151.2 dice que "en este caso, los ayuntamientos afectados que estén integrados en dichas entidades tendrán el carácter de contribuyente, al objeto del pago de las cuotas individuales correspondientes, que serán recaudadas por aquellos, de acuerdo con las normas reguladoras de este tributo municipal". Y el 151.3, que "las cuotas señaladas a los ayuntamientos, en calidad de contribuyentes, serán compatibles con las que los propios ayuntamientos puedan imponer con motivo de los gastos ocasionados por las subvenciones, auxilios o cualquier otra forma de cooperación que hayan prestado a las obras públicas, instalaciones o servicios de las entidades a que pertenezcan".

Con respecto a los precios públicos, existe incluso una referencia legal expresa al Consorcio en otra parte de la Ley, en el artículo 47.2 del TRHL, que salva, en todo caso, la percepción de este recurso por la Administración consorcial. Según este precepto, "las entidades locales podrán atribuir a sus organismos autónomos la fijación de los precios públicos, por ella establecidos, correspondientes a los servicios a cargo de dichos organismos, salvo cuando los precios no cubran su coste. Tal atribución podrá hacerse, asimismo y en iguales términos, respecto de los consorcios, a menos que otra cosa se diga en sus estatutos".

El artículo 154 del TRHL, dedicado a los "Recursos de las entidades municipales asociativas", según su rúbrica, establece que "las mancomunidades y demás entidades municipales asociativas dispondrán, además de los recursos citados en el artículo 151, de las aportaciones de los municipios que integren o formen parte de aquellas, determinadas de acuerdo con lo establecido en los estatutos de creación respectivos".²²⁰

En nuestra opinión, aunque el Consorcio local no pueda considerarse propiamente una entidad municipal asociativa, sino, más bien, una entidad local asociativa, la norma de este precepto relativa a las aportaciones como medio de financiación le es igualmente aplicable. Al fin y al cabo, resulta elemental que el Consorcio local, como entidad asociativa que es, cuenta entre sus recursos con las aportaciones de las entidades que lo integren,²²¹ y que la cuota de la aportación se fija en sus estatutos. Además, no esta-

220. La referencia del artículo 154 TRHL al 151 del mismo texto, debe considerarse una errata, por cuanto es en el artículo 152 donde se contiene la referencia a "tasas, contribuciones especiales y precios públicos".

221. Como indica ROMERO HERNÁNDEZ, "no cabe la menor duda que las aportaciones de las entidades asociadas constituyen un recurso financiero no solo aplicable a todos los consorcios, sino a la generalidad de personas jurídico-públicas o privadas que conoce el mundo del Derecho en cuanto que la existencia inicial de un mínimo patrimonio resulta imprescindible para la existencia misma de esas personas jurídicas". *Cfr.* ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, "Los medios personales y materiales de los consorcios", *op. cit.*, p. 279.

mos ante un recurso de naturaleza tributaria,²²² por lo que no rigen aquí las limitaciones derivadas del artículo 133 de la Constitución. La falta de previsión legal, en el caso de que la norma citada no se le considerara aplicable, no impediría al Consorcio establecer las aportaciones como recurso propio en sus estatutos.²²³

Descendiendo nuevamente a la legislación autonómica, debe decirse que el artículo 86.1.g) de la LAULA contempla las aportaciones como parte de los ingresos que constituyen la Hacienda del Consorcio.²²⁴ La regulación que la LAULA hace de este recurso, en su artículo 87, es bastante más prolija que la que se contenía en el derogado artículo 29, aplicable en conexión con el 36.4, de la LDMA. Posiblemente porque se trate de un tema que, en la práctica, genera problemas, por lo que el legislador andaluz ha optado por aumentar en este punto el margen de la regulación heterónoma local.

Entre las determinaciones de este extenso precepto legal, cabe destacar las siguientes: regulación de criterios en orden a determinar el establecimiento de las mismas (artículo 87.1), obligación de determinarlas anualmente y reserva al máximo órgano colegiado de gobierno del Consorcio (artículo 87.2), obligación de consignar en los presupuestos de las entidades locales integrantes del Consorcio las cantidades precisas para atender a las aportaciones (artículo 87.3), opción de solicitar a la Administración de la Junta de Andalucía, en caso de impago, la deducción del importe de las entregas mensuales que le corresponda hacer a favor del miembro incumplidor, a fin de efectuar el ingreso de dichas cantidades en la Hacienda del Consorcio (artículo 87.5).

Finalmente, considerada la percepción por el Consorcio local de tasas, contribuciones especiales y precios públicos, así como la financiación del mismo mediante las aportaciones de las entidades consorciadas, cabe aún plantearse su financiación mediante otros recursos distintos de los anteriores.

El artículo 150.2 del TRHL remite a que se aplique a las entidades supramunicipales lo dispuesto en la Ley respecto de los recursos de los ayuntamientos, con las especialidades que procedan en cada caso. Esto ha sido entendido por la profesora Nieto Garri-

222. STANCANELLI niega la naturaleza tributaria de las aportaciones, considerándolas como “participación de los interesados en los gastos del ente consorcial, y no como ingresos de otra naturaleza”. Cfr. STANCANELLI, Giuseppe, *Los consorcios en el Derecho Administrativo*, op. cit., p. 228-237.

223. Sobre las aportaciones al Consorcio, vid. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 194 y 195; ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, “Los medios personales y materiales de los consorcios”, op. cit., p. 279-282.

224. También el Derecho catalán, aunque en una norma reglamentaria, artículo 319 ROASC, establece que “la Hacienda de los consorcios locales estará constituida por los recursos que les confiere la Ley reguladora de las Haciendas locales y por las aportaciones de las entidades, Administraciones y otros miembros consorciados, en la forma y cuantía que se establezca en los estatutos”.

do²²⁵ como una llamada a los recursos enumerados en el artículo 2.1 TRHL.²²⁶ Sea como sea, tratándose de recursos de naturaleza no tributaria, pensamos que la propia consideración del Consorcio local como Administración Pública, dotada de personalidad jurídica y de capacidad jurídica y de obrar, coadyuvaría a favor de esta interpretación.

Por todo ello, creemos que el Consorcio local podrá contar también entre sus recursos con los siguientes medios de financiación: ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado, subvenciones, el producto de operaciones de crédito y el producto de multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.²²⁷ Este último, claro está, solo en el caso de que por ley se le atribuya potestad sancionadora al Consorcio, o de que, ejercida esta por las Administraciones consorciadas, lo obtenido por multas y sanciones le sea cedido.²²⁸

Para concluir, cabe apuntar que el artículo 86.1 de la LAULA ha incluido una determinación de este tenor, bastante amplia, y enumerativa de los recursos de los consorcios locales, que vienen ahora claramente constituidos por los siguientes ingresos: los procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado; tasas, contribuciones especiales y precios públicos de los servicios y actividades atribuidos; subvenciones; el producto de las operaciones de crédito; el producto de las multas y sanciones; transferencias, en su caso, de otras Administraciones Públicas; aportaciones de las entidades integrantes del Consorcio; y cualquier otro ingreso de Derecho público o prestación que corresponda según la legislación aplicable.

225. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 185 y 191-192.

226. Propiamente, es el artículo 56 TRHL el que se refiere a los recursos de los municipios. Pero en este se remite al artículo 2 del TRHL, que enumera los recursos de todas las Haciendas locales, sin distinción del tipo de entidad local de que se trate.

227. Sobre estas otras fuentes de financiación, pueden verse las consideraciones que se hacen en CASTILLO BLANCO, Federico, "Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza", *op. cit.*, p. 134; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 192-194; ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, "Los medios personales y materiales de los consorcios", *op. cit.*, p. 282 y 283.

228. Si quisiéramos encajar el cuadro resultante en alguna de las categorías establecidas por TORIBIO LEMES, en TORIBIO LEMES, Manuel, "El Consorcio local español", *op. cit.*, podríamos hacerlo en el modelo de financiación mixta. Es este el que más se ajusta, al combinar los ingresos de Derecho público derivados de la prestación del servicio, como tasas, precios públicos y contribuciones especiales, con las aportaciones de las entidades que lo integran y otros tipos de recursos no tributarios. En la práctica, según pensamos, serán las aportaciones de las entidades consorciadas las que tengan un mayor peso en la financiación del Consorcio.

CAPÍTULO II. LOS CONSORCIOS METROPOLITANOS SECTORIALES

En el Capítulo anterior acometíamos la definición del Consorcio local en nuestro ordenamiento, utilizando como eje conductor el estudio de sus notas características y el análisis de los principales problemas que plantea su régimen jurídico. Una vez realizado este trabajo, y habiendo extraído del mismo criterios propios acerca de la solución de los problemas de esta institución, resulta pertinente pasar a analizar lo que hemos dado en llamar el Consorcio metropolitano sectorial.

En otro trabajo nuestro, acerca del fenómeno metropolitano, tomábamos el pulso a este como fenómeno propio de nuestros tiempos, sosteniendo que los problemas que este generaba podían abordarse utilizando diversos instrumentos jurídicos, entre ellos el Consorcio.²²⁹ La regulación del Consorcio en nuestro Derecho se fundamenta en el principio del *ius singulare*, aparece como un instrumento flexible y moldeable en atención a las necesidades que demanda la realidad, lo que, como acertadamente ha indicado el profesor Rebollo Puig, constituye una de sus máximas potencialidades.²³⁰ La realidad a la que ha de atender el Consorcio en este caso es la determinada por el hecho metropolitano. De esta forma, cuando adjetivamos el Consorcio con el término metropolitano, lo que queremos destacar es su utilización para resolver los problemas propios de dicho ámbito, su sujeción a la satisfacción de los intereses públicos metropolitanos. Por tanto, Consorcio metropolitano es aquel que sirve para resolver la realidad metropolitana.

Con el objeto de determinar el régimen jurídico del Consorcio metropolitano, el método de trabajo elegido en este libro ha sido el de analizar algunos consorcios metropolitanos que vienen funcionando con un éxito considerable en determinados sectores de la Comunidad Autónoma andaluza. La elección de la realidad andaluza como campo en el que desarrollar nuestra investigación obedece, en primer lugar, a que es la que mejor conocemos por nuestra condición de andaluz. Pero también responde, en buena medida, al hecho de que la consideramos especialmente idónea para este tipo

229. Cfr. TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Iustel, Madrid, 2010.

230. 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. 256.

de análisis por varias razones. En primer lugar, por las características que presenta el fenómeno metropolitano en Andalucía, con varias áreas metropolitanas de estructura bien diversa, monocéntricas y policéntricas; en segundo lugar, por la utilización recurrente del Consorcio como solución en esta Comunidad; y, en tercer lugar, por la decisión de configurar este como un Consorcio local, lo que, según pensamos, garantiza una adecuación mayor a los intereses públicos implicados.

Lógicamente, la acotación del campo de nuestra investigación al ámbito andaluz, implicará que el régimen jurídico del Consorcio metropolitano que se determine será el del Consorcio metropolitano andaluz. Esto es importante señalarlo, porque, como veremos en el último epígrafe de este Capítulo, no es este el único tipo de Consorcio metropolitano posible. Otras fórmulas de Consorcio metropolitano se vienen ensayando en distintas comunidades autónomas, especialmente en Cataluña, si bien, en nuestra opinión, el modelo andaluz, por responder al diseño propio de un Consorcio local, resulta más acertado.

A su vez, la calificación de estos consorcios metropolitanos como sectoriales se debe a que su ámbito de actuación se centra en determinados sectores materiales de la actividad pública, sectores que cuentan con una fuerte presencia de los intereses metropolitanos en todo caso.

Nuestro análisis se va a detener fundamentalmente en los consorcios metropolitanos de transportes, algunos de los cuales llevan ya unos cuantos años funcionando en nuestra Comunidad Autónoma, otros son de creación más reciente, siendo posible afirmar que hoy día están ya constituidos casi todos los consorcios que permite la estructura territorial de Andalucía. En estos momentos esta Comunidad Autónoma cuenta con los consorcios metropolitanos de transportes correspondientes a las áreas de Sevilla, Bahía de Cádiz, Granada, Málaga, Campo de Gibraltar, Almería, Jaén y Córdoba.²³¹ Solo falta

231. La cronología de los consorcios metropolitanos de transporte es la siguiente: la firma del Convenio para la constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Sevilla se produce el 30 de marzo de 2001, sus primeros estatutos se publican en BOJA de 21 de julio de 2001, los segundos en BOJA de 8 de septiembre de 2006; la firma del Convenio para la constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes de la Bahía de Cádiz se produce el 18 de abril de 2002, sus primeros estatutos se publican en BOJA de 10 de agosto de 2002, los segundos en BOJA de 11 de octubre de 2005; la firma del Convenio para la constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Granada se produce a finales del 2002, sus primeros estatutos se publican en BOJA de 24 de enero de 2003, los segundos en BOJA de 4 de octubre de 2006; la firma del Convenio para la constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Málaga se produce el 7 de mayo de 2003, sus estatutos se publican en BOJA de 6 de junio de 2003, siendo modificados por otros publicados en BOJA de 30 de enero de 2008; la firma del Convenio para la constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes del Campo de Gibraltar se produce el 28 de julio de 2005, sus estatutos se publicaron en BOJA de 6 de octubre de 2005; el Convenio correspondiente a la constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Almería se firma el 28 de septiembre de 2007, sus estatutos están publicados en BOJA

por constituirse el correspondiente al Área de Huelva, aunque todo parece indicar que en algún momento del año 2011 será una realidad.²³² Todo esto suma, una vez se complete el cuadro inicial, un total de nueve consorcios de estas características.

Este sistema de gestión se ajusta bien a las actuales determinaciones del Plan de ordenación del territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, del Consejo de Gobierno (en adelante POTA), que ha venido a ratificar la bondad del mismo, al establecer entre sus directrices la de impulsar la creación de estos consorcios (apartado 54.3). Al mismo tiempo, los planes de ordenación del territorio de las aglomeraciones urbanas andaluzas (en adelante POTAU), confirman en mayor o menor medida este modelo de gestión.²³³ Y, finalmente, la nueva LAULA aprobada en el año 2010 potencia la figura del Consorcio local mediante su tipificación en su Título V. Todo ello, nos sitúa ante un panorama en el que este instrumento, el Consorcio metropolitano, goza de un alto grado de implantación y consolidación.

Pero no nos vamos a limitar a los consorcios de transportes, también tendremos que tener en cuenta al nuevo Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla. Si bien, este es un Consorcio metropolitano de existencia más reciente,²³⁴ por lo que aún está por ver si se extenderá al resto de las áreas metropolitanas andaluzas, como ha ocurrido con los de transportes. No obstante, la coincidencia estructural con el resto de los consorcios metropolitanos, cuyo modelo sigue, hace que su análisis sea también pertinente.

Para inferir el régimen jurídico del Consorcio metropolitano sectorial en Andalucía y determinar el modelo de Consorcio empleado, se han analizado los estatutos de estos, los ocho de los consorcios metropolitanos de transportes y el del Consorcio metropoli-

de 7 de noviembre del mismo año; la firma del Convenio de constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes de Jaén es de 17 de diciembre de 2007, sus estatutos se publican en BOJA de 30 de enero de 2008; el 22 de septiembre de 2008 se firma el Convenio de constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Córdoba, sus estatutos se publican en BOJA de 5 de febrero de 2009.

232. Al cierre de este trabajo todavía no se habían publicado en BOJA los estatutos del Consorcio Metropolitano de Transportes de la Costa de Huelva.

233. Como puede verse en los siguientes preceptos: artículo 2.79.1 del POTAU de Granada, aprobado por Decreto 244/1999, de 27 de diciembre (BOJA núm. 37, de 28 de marzo de 2000); artículo 19.d) del POTAU de la Bahía de Cádiz, aprobado por Decreto 462/2004, de 27 de julio (BOJA núm. 198, de 8 de octubre de 2004), aunque anulado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 21 de abril de 2006 [JUR 2008/71098]; artículo 20.3 del POTAU de Sevilla, aprobado por Decreto 267/2009, de 9 de junio (BOJA núm. 132, de 9 de julio de 2009); artículos 42.1.e) y g) del POTAU de Málaga, aprobado por Decreto 308/2009, de 21 de julio (BOJA núm. 142, de 23 de julio de 2009).

234. El Convenio para la constitución del Consorcio de Vivienda para los vecinos del Área de Sevilla se firma el 29 de enero de 2007. Los estatutos del Consorcio están publicados en BOJA de 16 de noviembre de 2007. A su vez, se ha recogido en el artículo 51.4 del POTAU de Sevilla.

tano de la vivienda. Nuestro propósito ha sido encontrar aquellos factores que singularizan al Consorcio metropolitano sectorial frente a otros consorcios locales, así como determinar los rasgos que comparten con estos.

Puesto que la base del estudio que se realiza en este Capítulo, viene dada por el texto de los estatutos de estos consorcios, creemos necesario hacer algunas indicaciones previas sobre la forma en que vamos a proceder.

Por un lado, es preciso advertir que el articulado de los estatutos de estos consorcios sigue la misma estructura, tanto en los de transportes como en el de la vivienda. Con todo, su contenido presenta diferencias entre el Consorcio de transportes y el de la vivienda, fundamentalmente por razón de la materia, pero también por ser este último de más reciente creación, lo que implica que haya aspectos, como su nivel competencial, que aún no están cerrados del todo. Entre los consorcios de transportes de las diferentes áreas metropolitanas las diferencias son menores, pero también las hay a veces en algunos puntos.

En principio, puesto que nuestro propósito es inferir un régimen jurídico común a todos estos consorcios metropolitanos, tomaremos a todos estos como un todo. De esta manera, cuando nos refiramos al articulado de sus estatutos, sin especificar que se trata del texto de uno u otro Consorcio, habrá que entender hecha la referencia con relación a todos ellos, en base a un modelo común de Consorcio metropolitano sectorial. Cuando queramos apuntar alguna diferencia entre los distintos textos normativos, indicaremos expresamente el Estatuto al que nos estamos refiriendo, tanto en el caso de que se trate de una cuestión meramente formal, como cuando la diferencia presente un cariz más sustantivo que implique alguna particularidad relevante de su régimen jurídico.

Por otro lado, debemos indicar que lo que aquí se analiza son consorcios constituidos al amparo de la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía (LDMA). Esta Ley ha sido derogada por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LAULA), que contiene la nueva regulación legal del Consorcio local en Andalucía, presentando algunas divergencias notables en relación al régimen jurídico anterior, tal y como hemos ido exponiendo a lo largo del Capítulo precedente.

La Disposición final octava de la LAULA establece un plazo de un año desde su entrada en vigor, para que los consorcios preexistentes adapten sus estatutos, si procediese, al nuevo texto normativo. Ni este plazo ha transcurrido aún, ni los estatutos objeto de análisis en este Capítulo se han adaptado ya a la nueva Ley. Por esta razón, las referencias hechas en este Capítulo a la legislación aplicable en Andalucía, están hechas a la LDMA, que constituye el marco legal de estos consorcios hasta su adaptación a la LAULA.

Finalmente, algunos de los problemas que plantea el régimen jurídico de estos entes se han atenuado, o, simplemente, han desaparecido, por razón de las soluciones aportadas por la LAULA, como tendremos ocasión de comentar al hilo de nuestro análisis.

1. La naturaleza jurídica del Consorcio metropolitano sectorial

Examinamos en este epígrafe dos aspectos capitales de la naturaleza jurídica del Consorcio metropolitano sectorial. En primer lugar, su consideración de ente de Derecho público de carácter asociativo dotado de personalidad jurídica, Administración Pública instrumental de base asociativa. En segundo lugar, la configuración de este como Consorcio local, Administración Pública local ubicada en la esfera jurídica local. La importancia de ambos elementos viene dada por las repercusiones sobre su régimen jurídico.

1.1. El Consorcio metropolitano sectorial como entidad de Derecho público de carácter asociativo dotada de personalidad jurídica: Administración Pública instrumental de base asociativa

Los estatutos de los consorcios metropolitanos sectoriales contienen todos ellos un artículo 2, rubricado "Naturaleza", e integrado en el Título I, "Naturaleza, objeto y domicilio". En este precepto se dice que este Consorcio constituye una entidad de Derecho público de carácter asociativo, dotada de personalidad jurídica independiente de la de sus miembros, patrimonio propio, Administración autónoma, y tan amplia capacidad jurídica como requiera la realización de sus fines. Son varias las conclusiones que podemos extraer de esto en relación a la naturaleza jurídica de estos consorcios, y todas ellas confluyen en situarlos en la órbita de las características propias del Consorcio administrativo.

Así, puede decirse que el Consorcio metropolitano sectorial, como Consorcio administrativo que es, se define como un ente con personalidad jurídica. La persona jurídica que se crea al constituirlo es el resultado de la asociación voluntaria a tal fin de varias entidades, aquí Administraciones municipales, Administración provincial y Administración autonómica. Por esta razón, se predica de él su carácter asociativo, por cuanto su constitución se deriva de esta asociación de voluntades. La presencia de este fenómeno asociativo de base, que es lo que permite entender al Consorcio metropolitano como corporación interadministrativa, va a determinar importantes aspectos de su régimen jurídico.

La persona jurídica creada obedece a la realización de unos fines muy concretos, determinados en los estatutos del Consorcio por las Administraciones constituyentes, de las que, por tanto, depende, en cuanto su autonomía deriva de la de estas. Por este

motivo, sin perjuicio de su independencia como persona jurídica, ni de la autonomía proclamada por sus estatutos, debe concluirse que estamos ante una entidad de naturaleza instrumental, que constituye un medio de las Administraciones asociadas para la realización de fines propios de las mismas.

La personificación jurídica de esta entidad es de naturaleza pública, puesto que se define en los estatutos como una entidad de Derecho público. Si a esto último, le sumamos las notas antes apuntadas, más la sujeción del nuevo ente al Derecho Administrativo, la conclusión que resulta es bien clara. El Consorcio metropolitano sectorial que aquí se estudia no puede ser otra cosa que una Administración Pública. Y en este sentido puede ser definido como una Administración Pública instrumental de base asociativa, dependiente de las Administraciones que se asocian para constituirlo.

A su vez, debe decirse que la atribución de personalidad jurídica al Consorcio metropolitano sectorial, como Administración Pública que es, tiene como consecuencia el que este también esté dotado de capacidad jurídica y capacidad de obrar. La primera se consagra expresamente en el citado artículo 2, con la expresión “tan amplia capacidad jurídica como requiera la realización de sus fines”.²³⁵ A la segunda, con bastante detalle, se refiere el apartado 3 del artículo 4 en los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes, apartado 2 del mismo precepto en los del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, donde puede leerse una declaración de capacidad formulada en términos bastante amplios:²³⁶

“El Consorcio, en el cumplimiento de los fines que se le asignan, y sin perjuicio de las facultades que legalmente se reservan a las Administraciones consorciadas, podrá realizar toda clase de actos de gestión y disposición: adquirir, enajenar, poseer, reivindicar, permutar, gravar e hipotecar todo tipo de bienes; aceptar legados y donaciones; obligarse y celebrar contratos de cualquier naturaleza; concertar créditos; establecer y explotar obras y servicios; ejercitar acciones y excepciones e interponer recursos de toda clase; todo ello dentro de los límites y con sujeción a los presentes estatutos y al ordenamiento jurídico vigente”.

235. En algunos estatutos (consorcios de transportes de las áreas de Sevilla, Málaga, Granada, y Consorcio de la Vivienda del Área de Sevilla) la expresión capacidad jurídica es acompañada de la precisión de que esta es tanto de Derecho público como de Derecho privado. Esto último, como es sabido, no es óbice a la consideración del Consorcio como Administración Pública. Sobre la capacidad de Derecho privado del Consorcio, resultan de especial interés las consideraciones que se hacen en NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1997, p. 118-120.

236. Concretando aún más qué puede hacer el Consorcio, en el apartado 2 del citado artículo 4, aunque solo para los consorcios metropolitanos de transportes, se explicitan una serie de “actuaciones” que, se dice, podrá desarrollar este para la ejecución de sus competencias.

A lo largo de este Capítulo regresaremos, en su caso, sobre alguno de estos aspectos, a medida que nos lo vaya demandando el examen detenido del régimen jurídico de los consorcios metropolitanos.

1.2. La naturaleza jurídica local del Consorcio metropolitano sectorial: su consideración como Consorcio local, Administración Pública local

Hasta aquí, no pensamos que nuestro análisis plantee especiales problemas. Sin embargo, el estudio del Consorcio metropolitano sectorial presenta alguna dificultad mayor cuando se trata de dilucidar su naturaleza jurídica, en respuesta a la pregunta de si estamos o no en presencia de un Consorcio local. La relevancia de este problema requiere detenerse en él de forma detenida, e incluso ir volviendo al mismo a lo largo del análisis posterior.

Conforme al planteamiento expuesto en el Capítulo anterior, para que un Consorcio tenga naturaleza jurídica local no basta con que esté integrado por Administraciones locales, requisito este que ya sabemos que se cumple sobradamente en los consorcios metropolitanos sectoriales.²³⁷ Se requiere también que el interés común a las Administraciones implicadas sea un interés predominantemente de corte local, además de que se den conjuntamente otros elementos que habrán de valorarse en este contexto. A su vez, decíamos, si un Consorcio tiene naturaleza jurídica local, entonces podremos calificarlo de Consorcio local, Administración Pública local. La consecuencia de configurarlo de esta forma, de afirmar la naturaleza jurídica local de este, es la aplicación al mismo de la normativa de régimen local, que es la que corresponde a las Administraciones Públicas locales.

¿Ocurre esto con los consorcios metropolitanos sectoriales? ¿Estamos ante consorcios locales cuya naturaleza jurídica es local? Para poder responder a estas preguntas atenderemos, principalmente, a los estatutos de estos consorcios, siguiendo así el método de trabajo que nos hemos propuesto, aunque también, por lo que hace a los consorcios metropolitanos de transportes, habrá que tener en cuenta la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de ordenación de los transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía (en adelante LOTUMVA), norma a cuyo amparo se constituyen estos, y, por tanto, referente ineludible de los mismos.

237. Estos consorcios metropolitanos están compuestos en todo caso por los ayuntamientos del Área Metropolitana, la Diputación Provincial correspondiente a la misma, y la Junta de Andalucía, mediante la Consejería competente por razón de la materia. La determinación exacta de sus miembros en cada caso, acorde a este esquema, se recoge en el artículo 1 de sus estatutos.

Si queremos saber si, efectivamente, estamos ante consorcios locales, dos son los aspectos que tendremos que examinar en este momento. En primer lugar, si el interés que predomina en los mismos es un interés local. En segundo lugar, si los estatutos del Consorcio diseñan un régimen jurídico situado principalmente en el ámbito propio del Derecho local, o, por el contrario, estos sujetan al Consorcio a normas jurídicas de ordenamientos no locales. La respuesta a ambas cuestiones será determinante, si bien deberá acompañarse de la ponderación de otros factores que consideraremos más adelante, y, en cualquier caso, de una valoración en conjunto de todo ello.

1.2.1. La posición del interés metropolitano como interés público preponderantemente local en los consorcios metropolitanos sectoriales

1.2.1.1. El interés público metropolitano en materia de transportes

En relación al primero de estos aspectos, y con respecto a los consorcios metropolitanos de transportes, hemos de partir de que en esta materia existe una Ley aprobada por el Parlamento andaluz, que es la que define los intereses públicos cuya satisfacción corresponde a estos. Nos estamos refiriendo a la citada LOTUMVA, la cual contiene normas reguladoras de estos consorcios que condicionan algunos aspectos de su régimen jurídico estatutario.²³⁸

La lectura de la LOTUMVA pone de manifiesto que el interés público a gestionar por los consorcios metropolitanos de transportes es un interés que podríamos calificar de metropolitano. Por tanto, la existencia de intereses metropolitanos en este sector material no es algo que se discuta. Es algo que se afirma por la propia Ley.

El problema se presenta cuando hay que posicionarse sobre dónde emplazar esos intereses metropolitanos, dado que el ámbito territorial en que se atienden los mismos se sitúa entre el ámbito municipal y el autonómico, en lo que se ha dado en llamar el espacio supramunicipal o el nivel local intermedio. Adviértase que los intereses públicos metropolitanos inciden sobre lo municipal, pero también sobre lo autonómico. Al mismo tiempo, aunque es evidente que lo metropolitano trasciende de lo municipal, esto no significa que pertenezca en exclusiva a lo autonómico. La delimitación de intereses y de

238. Ciertamente es que los primeros consorcios metropolitanos de transporte andaluces son anteriores a la LOTUMVA. Pero la aprobación de esta Ley los condiciona, hasta el punto de exigir su adaptación a ella. El apartado 2 de la Disposición transitoria segunda de la LOTUMVA dispone que "los consorcios de transporte metropolitano que se encuentren constituidos a la entrada en vigor de la presente Ley adaptarán sus estatutos y reglamentos de servicios a lo previsto en la misma en el plazo de dos años". Es por ello que vamos a quedarnos con la configuración de estos consorcios que resulta de esta Ley, si bien entendemos, tras hacer la comparación, que la adaptación de los estatutos a esta no altera la naturaleza jurídica de los consorcios preexistentes. La modificación de los mismos no ha supuesto cambios sustantivos en los elementos que vamos a analizar en estas páginas para determinar su naturaleza jurídica.

las correspondientes competencias no es, ciertamente, tarea fácil, dada la concurrencia de intereses de diverso tipo en este espacio.²³⁹

Con estas premisas, si se entiende el espacio metropolitano como espacio local intermedio, y a los entes locales, municipales y provinciales, que gestionan los intereses públicos de ese espacio, como parte de una misma comunidad local, la comunidad metropolitana integrada por los ciudadanos metropolitanos, entonces podremos identificar interés local e interés metropolitano. Otra cosa será que esa comunidad local metropolitana no se halle efectivamente institucionalizada en una organización administrativa de carácter territorial, común a todas esas colectividades y gestionadora de los intereses de ese espacio. Pero si así estuviera institucionalizada, pensamos que no cabría dudar del carácter predominantemente local de los intereses propios de su comunidad.

En cualquier caso, esta asociación de ideas no nos puede hacer perder de vista la realidad de la existencia de intereses autonómicos que también concurren sobre el Área Metropolitana, tanto por las funciones de coordinación que nuestra legislación atribuye a la Comunidad Autónoma sobre las entidades de ámbito territorial inferior,²⁴⁰ como por la presencia de competencias propias autonómicas en este espacio, definidas con bastante intensidad.²⁴¹

Como es sabido, según resulta del orden constitucional de competencias y del margen dejado por el legislador básico estatal, la definición acabada de la ordenación de los intereses metropolitanos es algo que depende del legislador autonómico. La configuración del nivel local intermedio en el que se sitúa lo metropolitano corresponde a la Comunidad Autónoma, y el legislador básico estatal ha otorgado un amplio margen de configuración a esta en este ámbito.²⁴² Por ello, procede ahora examinar la LOTUMVA,

239. Se evidencia en este tema la dificultad de compartimentar de forma estanca los ámbitos de intervención pública, dada la superponibilidad de los intereses públicos. No cabe ligar la existencia de intereses locales a un ámbito material de actuación exclusiva de estos entes, siendo lo habitual la coexistencia de diversos intereses públicos incardinados en distintos niveles territoriales. Además, la propia naturaleza de los intereses locales los lleva a estar presentes con una cierta *vis* expansiva en un importante número de asuntos, pues mucho es lo que se puede considerar de interés local. Sobre esta cuestión, *vid.* PORRAS RAMÍREZ, José María, "Régimen Local", en BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO (dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio, CÁMARA VILLAR, Gregorio y MONTILLA MARTOS, José Antonio (coord.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, p. 227.

240. Así, artículo 10.2 LBRL en relación con el artículo 59 de la misma Ley. También, en este sentido, específicamente los artículos 4.2 y 4.3.b) LOTUMVA.

241. Por ejemplo, la competencia autonómica sobre el transporte interurbano, que resulta del artículo 4.3.c) LOTUMVA, según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma "la planificación, ordenación y gestión de los servicios de transporte público interurbano de viajeros".

242. *Vid.* TOSCANO GIL, FRANCISCO, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, *op. cit.*, p. 136 y 137.

de manera tal que podamos sacar algunas conclusiones sobre la forma en que el legislador autonómico ha asignado intereses públicos y competencias.

Del examen de esta Ley se desprende con claridad que la competencia sobre el transporte metropolitano²⁴³ se atribuye a la Comunidad Autónoma, con fundamento en las competencias asumidas por esta en el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981.²⁴⁴ Es a la Comunidad Autónoma a la que corresponde “la declaración de los transportes de interés metropolitano”, y, mediante los instrumentos previstos en el Título III de la Ley (planes de transporte metropolitano, programas coordinados de explotación de los transportes urbanos e interurbanos, convenios y contratos-programa), “participar en su ordenación y planificación”, ex artículo 4.3.c) LOTUMVA. De esta forma, podemos decir que, para esta Ley, los intereses metropolitanos y los intereses autonómicos en materia de transporte presentan un alto grado de coincidencia entre sí, en la medida en que la salvaguarda de los intereses metropolitanos se confía a la Administración autonómica.

No obstante, la LOTUMVA tampoco desconoce la existencia de intereses de los entes locales en el transporte metropolitano,²⁴⁵ y diseña varios mecanismos con vistas a la adecuada representación y articulación de los mismos, consistentes, por un lado, en dar cierta participación a los entes locales en el proceso de elaboración de los planes de transporte metropolitano,²⁴⁶ y sobre todo, por otro, en la posibilidad de constituir con-

243. CARBONELL PORRAS ha definido acertadamente qué deba entenderse por transporte metropolitano, en los siguientes términos, indicando que “podrá prescindirse de una estricta separación entre el transporte urbano de competencia municipal y el transporte interurbano de competencia autonómica, para atender a una adecuada satisfacción de las necesidades de transporte de los ciudadanos y una óptima utilización de los recursos disponibles. En estos casos, resulta preferible utilizar la expresión transporte metropolitano, que comprende los realizados dentro de un mismo término municipal y los interurbanos de cercanías, es decir, los destinados a comunicar distintos municipios que se realizan con una frecuencia similar a la que caracteriza el transporte urbano”. Cfr. CARBONELL PORRAS, Eloísa y CANO CAMPOS, Tomás, *Los transportes urbanos*, Iustel, Madrid, 2006, p. 254.

244. La Exposición de Motivos de la LOTUMVA utiliza, como cobertura de la competencia autonómica sobre transporte metropolitano, los títulos competenciales establecidos en los artículos 13.10 y 17.8 del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981. En el nuevo Estatuto andaluz de 2007 habría que situar estas competencias dentro de su artículo 64. Para un comentario en detalle de este precepto, *vid.* NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen, “Competencias sobre transportes y comunicaciones (Comentario al art. 64)”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago y REBOLLO PUIG, Manuel (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, p. 621-634.

245. La Exposición de Motivos de la LOTUMVA, apartado 1, afirma que “en la organización del transporte metropolitano converge la acción competencial de las Administraciones estatal, autonómica y local”.

246. Lo que se hace en el artículo 21 LOTUMVA. Otra cosa será la calidad o sustantividad de esa participación de los entes locales, que en la línea de lo que suele ser habitual en la legislación sectorial autonómica se limita a un trámite de audiencia. Si bien, además de este medio de participación directa, también se produce la participación indirecta de los mismos a través del Consor-

sorcios con competencias sobre el transporte metropolitano, en los que estos entes locales estén integrados, los consorcios metropolitanos de transportes que aquí estamos estudiando (artículos 25 a 29 LOTUMVA).²⁴⁷

Una vez reconocida por el propio legislador andaluz la existencia de intereses locales en el ámbito metropolitano, no creemos que exista mucha dificultad en sostener que el interés público metropolitano al que atiende esta Ley es también interés local. Es más, pensamos nosotros que, en esencia, el interés metropolitano es un interés preponderantemente local, como hemos sostenido en otro trabajo.²⁴⁸ Así lo concebimos. Lo que ocurre es que el legislador autonómico andaluz no responde, en principio, a esta idea, dada la intensidad con la que se presentan en la LOTUMVA los intereses y competencias autonómicas.²⁴⁹ No obstante, corrige finalmente, en cierto modo, la situación de partida, en la medida en que contempla la posibilidad de atribuir competencias para la satisfacción de los intereses metropolitanos en materia de transportes a un ente que, como veremos, está incardinado en la esfera local, tiene naturaleza jurídica local, y es Administración local, el Consorcio metropolitano de transportes. Hay aquí, pues, una decisión consciente del legislador por flexibilizar el ejercicio de las competencias, reconduciendo a través del Consorcio, entendido como medio de descentralización cooperativa y funcional, la posición de los intereses locales en el ámbito metropolitano en materia de transportes.

cio metropolitano de transporte, dadas las funciones que la Ley atribuye a este en orden a la elaboración de los planes.

247. El propio legislador andaluz, en el apartado 1 de la Exposición de Motivos de la Ley, expone que “se ha optado por un modelo consorcial respetuoso, por su configuración y funcionalidad, con la autonomía local. La elección hecha constituye un avance considerable en la participación de las corporaciones locales en la gestión de los intereses públicos cuya proyección supera el espacio municipal”. Como puede verse, parece que el legislador ha optado finalmente por seguir la línea sugerida por ROMERO HERNÁNDEZ, quien, sobre el texto del anteproyecto de la LOTUMVA, proponía como alternativa a los “entes de gestión de transportes” diseñados inicialmente por este, el modelo consorcial como medio que permitiera “salvaguardar la autonomía local desde una posición constitucional sólida”. Se abandona afortunadamente la idea de crear esos “entes públicos de gestión” que el autor citado calificaba de ente metropolitano instrumental, sin personalidad jurídica y con una fuerte dependencia de la Administración autonómica; conculcando frontalmente, según sostenía, los artículos 43 LBRL, 33.2 y 43 a 46 LDMA. Cfr. ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, “Comentarios al Anteproyecto de Ley de ordenación y coordinación de los transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 31, 1997, p. 253-255 y 259.

248. Cfr. TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, op. cit., p. 287.

249. ARANA GARCÍA ha señalado que “en algunos aspectos se limitan en demasía las competencias locales en materia de transporte urbano, previniéndose múltiples circunstancias y situaciones en que la Comunidad Autónoma podrá, discrecionalmente, entender afectados intereses supra-municipales y, por tanto, legitimar su intervención”. Cfr. ARANA GARCÍA, Estanislao, “La ordenación del transporte terrestre por carretera en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 2, volumen II (Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas), 2003, p. 64.

Aunque es difícil señalar, con la LOTUMVA en la mano, si la gestión que se lleva a cabo por el Consorcio metropolitano de transportes responde en una mayor medida a intereses locales o a intereses autonómicos, lo que está claro es que hay una opción en la Ley por gestionar estos intereses a través de una figura cuyo régimen jurídico es claramente local, y, por tanto, una cierta decisión de reconducir los intereses metropolitanos a lo local, flexibilizando así en parte el reparto legal inicial de competencias. Por tanto, ningún problema debe haber, máxime si ello también resulta de la ponderación conjunta de otros elementos que analizaremos en este Capítulo, en afirmar que el Consorcio metropolitano de transportes es un Consorcio local.

1.2.1.2. El interés público metropolitano en materia de vivienda

Por lo que hace al Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, en una primera aproximación, no puede decirse que exista una Ley autonómica sectorial que defina los intereses públicos a los que ha de atender este Consorcio en materia de vivienda metropolitana. Ni siquiera la reciente Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, dictada en desarrollo del artículo 25 del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad, parece, en principio, prestar una atención específica a este tema. No hay, por tanto, un enfoque público de lo metropolitano en materia de vivienda similar al existente en materia de transporte. La necesidad de solucionar el problema de la vivienda desde una perspectiva metropolitana es algo nuevo en el Derecho propio de Andalucía. En puridad, debe decirse que el concepto de vivienda metropolitana, como tal, es un concepto en formación en nuestro Derecho autonómico.

Obsérvese que el Convenio de constitución de este Consorcio no se expresa realmente en estos términos de reconocimiento de un interés público metropolitano en esta materia.²⁵⁰ Sí, es cierto, hay una preocupación por afrontar el problema de la vivienda a escala metropolitana, de tal forma que el Convenio vincula su solución al ámbito territorial del Área Metropolitana de Sevilla y a la actuación coordinada de las Administraciones Públicas con competencias sobre la materia en este espacio. Pero no hay aquí una vivienda metropolitana propiamente dicha, común a todo ciudadano metropolitano, y propia de una comunidad metropolitana.²⁵¹ Lo que subyace en el Convenio es la búsqueda de las ventajas que se extraen de la cooperación entre las Administraciones del Área Metropolitana, en orden a atender las necesidades de vivienda de los vecinos de

250. Todo lo más, en el apartado b) de la cláusula cuarta del Convenio, podemos encontrar una referencia a que el Consorcio, en su respuesta a la demanda de vivienda pública, velará por “un sistema transparente de adjudicación tanto en el ámbito municipal como *supramunicipal*” (la cursiva es nuestra). En términos parecidos se ha venido a expresar, después, el artículo 51.4 del POTAU de Sevilla.

251. Con respecto al concepto de ciudadanía metropolitana y a la necesidad de que las Administraciones Públicas atiendan al mismo, *vid.* SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006, p. 227 y ss.

cada municipio. La escala es la metropolitana, pero también podría haber sido otra, si se deja al margen el hecho de que la mayor demanda de vivienda parece producirse en este ámbito. Lo metropolitano solo se toma de referencia como ámbito territorial de actuación, y de determinación de los agentes públicos llamados a cooperar. Por tanto, el problema es metropolitano, porque es en el Área Metropolitana donde se da con mayor intensidad, pero el enfoque no acaba de ser completamente metropolitano. No se acaba de concretar en el Convenio la idea del ciudadano del Área Metropolitana como un auténtico ciudadano metropolitano, cuyos problemas habrán de atenderse por todas las Administraciones implicadas desde una perspectiva solidaria. Tampoco se expresan en estos términos los estatutos del Consorcio metropolitano, que, como veremos, configuran un ente que en su sustrato competencial aún está en una fase inicial.

Sin embargo, sí creemos que, tanto en el POTAU de Sevilla como en el de Málaga, hay, en cierta medida, aún de forma tímida, un cierto salto conceptual, concretamente al definir áreas de oportunidad metropolitanas de carácter residencial.²⁵² Con esta nueva figura, el POTAU pretende contribuir a la recalificación territorial, y mejorar la estructuración y organización interna del Área Metropolitana, garantizando la dedicación de los suelos que formen parte de ella a usos de interés supramunicipal.²⁵³ De lo que resulta, es obvio, la posibilidad de servir de instrumento con el que abordar el problema de la vivienda para cualquier ciudadano metropolitano, sin pensar necesariamente en el ciudadano de un municipio determinado. La potencialidad de estas previsiones, bien entendidas, es evidente. En consecuencia, pensamos que, en la medida en que el POTAU de Sevilla, como norma jurídica que es, vincule las actuaciones del Consorcio Metropolitano de la Vivienda en esta materia, el concepto de vivienda metropolitana, entendido en el sentido apuntado, debería ser un referente para este.

Por último, retomando el marco legal, la citada Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, debe insistirse en que, como señalábamos al principio, esta no juega con los conceptos de ciudadanía y vivienda metropolitana. No obstante, sí que se deriva de ella, de su artículo 14, la posibilidad de emprender actuaciones supramunicipales en materia de vivienda, entre las que se encuentran los correspondientes planes o programas de actuación de ámbito supramunicipal en materia de vivienda, elaborados por las Administraciones implicadas.²⁵⁴ De esta forma, desde la

252. Artículos 11.2, 11.4, 15, 54, 55.1.e), 55.2 y 55.6 del POTAU de Sevilla, en su conexión con el artículo 51 del mismo Plan. Artículos 12.2, 15, 20.b), 21.1, 21.3, 21.5, 22 y 23 del POTAU de Málaga.

253. Artículo 11.2 del POTAU de Sevilla y 15.1 del POTAU de Málaga.

254. El artículo 14 de la Ley 1/2010 dispone, en su apartado 1, que “la Administración de la Junta de Andalucía podrá concertar con los ayuntamientos de un determinado ámbito territorial la elaboración de planes supramunicipales o programas de actuación en materia de vivienda referidos a la correspondiente Área”, suscribiendo, a tal efecto, “los convenios de colaboración que

perspectiva de la cooperación supramunicipal, se hace posible incidir sobre la vivienda como asunto de interés metropolitano. De hecho, en nuestra opinión, en este contexto encaja perfectamente el Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, como instrumento de cooperación supramunicipal de ámbito metropolitano, a través del cual pueden canalizarse las actuaciones públicas previstas en este precepto legal.

Con estas premisas, podemos afirmar que, en cualquier caso, existe un interés público metropolitano en materia de vivienda, aunque sea con los matices que acabamos de exponer. En este confluyen tanto intereses autonómicos como locales. Ello es evidente por la misma creación de un Consorcio con Administraciones de ambas esferas territoriales, así como por los términos en los que se expresan el Convenio de constitución del mismo y sus estatutos, pero también por las competencias que en materia de vivienda atribuyen expresamente los artículos 56 y 92.2.b) del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 a Administraciones locales y autonómicas.

La intensidad con la que están definidas las competencias autonómicas frente a las locales en el Estatuto de Autonomía, unida al hecho de que la configuración acabada de estas últimas dependa en última instancia del legislador autonómico,²⁵⁵ dificulta defender la preponderancia de los intereses locales en materia de vivienda metropolitana. A pesar de ello, seguimos sosteniendo que el interés metropolitano es un interés fundamentalmente local.²⁵⁶ Pensamos que la propia constitución de un Consorcio dedicado a actuar en el nivel local intermedio supone un reconocimiento implícito por las Administraciones implicadas de esta realidad, y una posible vía de superación de las insuficiencias de la concepción estatutaria, por cuanto permite flexibilizar el diseño competencial inicial. La misma Administración autonómica es consciente de que no puede satisfacer los intereses metropolitanos por sí sola, por ello, pese a la intensidad con la que están definidas sus competencias, y por razones de eficacia administrativa, opta por participar en el ente consorcial. Esta opción, situada en el contexto de lo que suele ser la práctica habitual autonómica, dice mucho acerca de la imposibilidad, en este caso, de desdeñar los intereses locales en presencia.

procedan". Y el apartado 3 del mismo artículo permite que este tipo de actuaciones tengan lugar "a iniciativa de los municipios afectados".

255. Sin entrar en el análisis de otras competencias autonómicas que, ciertamente, también condicionarán el ejercicio de competencias en esta materia, basta con comparar el contenido del artículo 56.1 del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía (competencias autonómicas), con el del artículo 92.2.b) del Estatuto (competencias locales), para percatarse de las abrumadoras diferencias. Con más detalle, puede verse el comentario que sobre los citados preceptos estatutarios se hace en GALÁN VIOQUE, Roberto, "Competencias sobre vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas (Comentario al art. 56)", en MUÑOZ MACHADO, Santiago y REBOLLO PUIG, Manuel (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, p. 549-551.

256. Como ya hacíamos en TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, op. cit., p. 287.

Estas consideraciones, unidas al régimen jurídico del Consorcio metropolitano de la vivienda, que, como veremos a continuación, es régimen local, nos conducen a afirmar firmemente que, también en este caso, estamos ante un Consorcio local.

1.2.2. La sujeción del Consorcio metropolitano sectorial al Derecho local

El segundo aspecto que hemos de tener en cuenta si queremos determinar si estamos o no ante un Consorcio local es más fácil de valorar. Nos estamos refiriendo a la sujeción del Consorcio como Administración Pública local al Derecho local. Para poder determinar esta cuestión no hay más que atenerse a la letra de los estatutos del Consorcio.

Para empezar, el artículo 1 de los estatutos sitúa la constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes al amparo de lo establecido en los artículos 33 a 36 de la LDMA, los artículos 57, 58 y 87 de la LBRL, los artículos 25 a 29 de la LOTUMVA, y demás normativa de general aplicación. Lo mismo, pero sin incluir a la LOTUMVA, puesto que la materia es otra, se dice en el artículo 1 de los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla.

Por tanto, contamos con la referencia expresa a la normativa estatal básica en la que se regulan los consorcios locales, la LBRL, pero también a la normativa autonómica andaluza que la desarrolla en este punto, la LDMA.²⁵⁷ Los preceptos de estas leyes referidos a los consorcios locales actúan como habilitadores de la potestad de las Administraciones Públicas implicadas (ayuntamientos, Diputación Provincial y Junta de Andalucía) de asociarse mediante la constitución de un Consorcio para la satisfacción de un interés público común a todas ellas, que, en este caso, es el interés metropolitano.

Los consorcios metropolitanos de transportes cuentan además con un fundamento adicional, la Ley autonómica que establece las pautas a las que han de sujetarse aquellos consorcios que se constituyan con la finalidad de atender el transporte metropolitano en Andalucía, la LOTUMVA.

Las dos primeras normas mencionadas, LBRL y LDMA, son claramente leyes de régimen local. La LOTUMVA no es en sentido estricto una Ley de régimen local, sino una Ley sectorial autonómica.²⁵⁸ Cierto es que incide sobre este, al concretar las competencias de los municipios en materia de “transporte público de viajeros”, conforme al 25.2.11)

257. Ninguna referencia se hace al artículo 6.5 LRJPAC, lo que también resulta concluyente en orden a situar a estos consorcios en la esfera local.

258. *Vid.* 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. 2808-2810.

LBRL.²⁵⁹ Pero su regulación de los transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía también entra en la concreción de competencias autonómicas.²⁶⁰

Ahora bien, cuando los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes remiten a esta última Ley, lo hacen aludiendo solamente a los artículos 25 a 29 de la misma, que son los dedicados a la regulación del llamado por la Ley “Consortio de Transporte Metropolitano”, objeto de nuestro estudio. Y, para la constitución de estos consorcios, el artículo 25.2 de la LOTUMVA remite a la LDMA. Por tanto, nuevamente, nos encontramos con que los consorcios que estamos examinando gravitan sobre la normativa de régimen local.

De lo dicho hasta ahora, sobre la utilización de las leyes citadas en el artículo 1 de los estatutos como presupuesto habilitante para la constitución del Consortio, bien podríamos ya concluir la incardinación de este en la esfera jurídica local. No obstante, seguiremos con el examen detenido del resto del articulado de los estatutos, a los efectos de constatar si, efectivamente, se mantienen en esa línea. En la exposición subsiguiente destacaremos en cursiva la parte del texto de los artículos transcritos que dé cuenta de lo que estamos diciendo.

Comenzamos con el análisis del Capítulo Primero, “Organización”, del Título II, “Organización y Régimen jurídico”, de los estatutos. En este podemos encontrar varias remisiones a la legislación de régimen local, en los preceptos en los que se establecen las competencias del presidente del Consortio y de su Consejo de Administración, artículos 12 y 15, respectivamente.

259. Respecto de la competencia municipal en esta materia, puede verse CARBONELL PORRAS, Eloisa y CANO CAMPOS, Tomás, “Los transportes urbanos”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho municipal II*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2003, p. 1690-1691 y 1697-1703. Por otro lado, deben tenerse en cuenta también las nuevas coordenadas establecidas por el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, cuyo artículo 92.2.d) reconoce a los ayuntamientos, en los términos que determinen las leyes, competencia propia sobre la ordenación y prestación del servicio de “transporte público de viajeros”. Con más detalle, sobre el reconocimiento de competencias propias de los municipios en el artículo 92 del Estatuto, y las consecuencias que ello tiene, *vid.* TOSCANO GIL, Francisco, “Las competencias locales en materia deportiva en Andalucía: tras la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía y ante la futura Ley autonómica de régimen local”, *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 23, 2009.

260. La Exposición de Motivos de la LOTUMVA no solo se justifica en atención al título competencial “régimen local” (artículo 13.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981), sino también en función de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma andaluza en materia de transportes (artículos 13.10 y 17.8 del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981). Para saber cómo deben interpretarse los títulos competenciales estatutarios andaluces en materia de transportes, *vid.* OLMEDO GAYA, Ana, “Competencias de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de transportes”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 2, volumen II (Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas), 2003, p. 20-27.

Por un lado, el artículo 12.l), como cláusula de cierre del listado de competencias del presidente del Consorcio, prevé que este “además de las enunciadas asumirá, en lo que no se oponga a estas, y no estén atribuidas a otros órganos por los presentes estatutos, las competencias que la legislación local atribuya, en cada momento, al alcalde”. Por otro, en el artículo 15.1, también como fórmula de cierre, pero esta vez de las competencias del Consejo de Administración, se dispone que este “además de las enunciadas asumirá, en lo que no se oponga a estas, y no estén atribuidas a otros órganos por los presentes estatutos, las competencias que la legislación local atribuya, en cada momento, al Pleno”.²⁶¹

También en el artículo 20 de los estatutos, aún en sede de “Organización”, encontramos remisiones a la legislación de régimen local. Se establece que el Consorcio contará con una Secretaría General, una Intervención General, y una Tesorería General. Sus puestos se reservan a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, y sus funciones son las propias de estos.

Dejando para más adelante el examen de determinadas especialidades detectadas en algunos estatutos, incluyendo diferencias entre los estatutos de los consorcios de transportes y los del Consorcio de la vivienda, lo que nos interesa ahora destacar es que, una vez más, se sitúa al Consorcio metropolitano sectorial en la esfera local. Lo que con estos preceptos se hace es sujetar las funciones de secretario, interventor y tesorero al régimen local. De esta forma, se evita caer en situaciones conflictivas en torno a qué personal ha de desempeñar estas funciones, por lo que, entendemos, se está tomando buena nota de la jurisprudencia vertida por el Tribunal Supremo, en STS de 30 de abril de 1999 (F.J. 3.º), [RJ 1999/4692], y STS de 18 de septiembre de 2001 (F.J. 4.º y F.J. 5.º), [RJ 2001/8178]. Téngase en cuenta que en estas sentencias lo que viene a decirse es que si el Consorcio es local estas funciones deberán reservarse a funcionarios de Administración local, por aplicación imperativa del artículo 92 LBRL.²⁶²

Pasando al Capítulo Segundo de este mismo Título, “Funcionamiento y régimen jurídico”, en el artículo 29.2 se dispone que el Consejo de Administración será “el órgano competente para la concertación de operaciones de crédito a medio y largo plazo, así como de las operaciones de tesorería, con sujeción a las condiciones y límites establecidos en la legislación reguladora de las Haciendas locales”. En el artículo 31.1, bajo la rúbrica

261. Letra w) en el artículo 15.1 de los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes, s) para el Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla.

262. Aunque volveremos sobre ello más adelante, debe advertirse ya que el artículo 92 LBRL ha sido derogado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, cuya Disposición adicional segunda atiende ahora a su régimen jurídico, y sustituye la denominación de “funcionarios con habilitación de carácter nacional” por la de “funcionarios con habilitación de carácter estatal”. A pesar de ello, este cambio no viene a alterar el fundamento de lo que aquí venimos sosteniendo.

“Legislación supletoria”, se dice que en lo no previsto en los presentes estatutos respecto al funcionamiento y régimen jurídico del Consorcio regirá con carácter supletorio: la LBRL, el TRHL, la LRJPAC, la LDMA, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres en el caso de los consorcios metropolitanos de transportes, y demás normativa de general aplicación y de desarrollo de las anteriores leyes.

En otro conjunto de preceptos estatutarios, los situados en el Título III, “Patrimonio y régimen económico-financiero”, aparecen también abundantes remisiones a la legislación de régimen local. Comenzando con el Capítulo Segundo, “Hacienda”, deben mencionarse los reenvíos realizados por los artículos 35, 36, 37 y 38.

En el artículo 35 se indica que “el Consorcio llevará el mismo sistema de contabilidad que rige para las corporaciones locales”. En el 36 se establece que la liquidación del Presupuesto y elaboración de la Cuenta General seguirá “los procedimientos y plazos establecidos en la normativa vigente para las Administraciones locales”. En el 37 se sigue en la misma línea, al sujetar los fondos del Consorcio en cuanto a su depósito a lo dispuesto en el Capítulo II del Título VI del TRHL y a las atribuciones que al respecto atribuye al tesorero la legislación de régimen local. Por último, el artículo 38 soluciona la cuestión relativa a la aplicación al Consorcio metropolitano sectorial de las exenciones fiscales propias de los entes locales, según este precepto “el presente Consorcio tiene la naturaleza jurídica de entidad de Derecho público, promovida y participada por una entidad local, siendo de aplicación las exenciones fiscales previstas en la legislación de Haciendas locales para las entidades de tal naturaleza”.²⁶³

El Capítulo Tercero, “Presupuesto”, de este Título III, introduce una nueva remisión a la legislación de régimen local, en su artículo 39.2, según el cual, la tramitación del Presupuesto, su contenido y modificaciones, así como las demás obligaciones formales procedentes, seguirán “la normativa en cada momento vigente sobre los presupuestos de las entidades locales”.²⁶⁴

263. Se inserta este precepto en la lógica del ya derogado Decreto ley 13/1970, de 12 de noviembre, sobre beneficios fiscales de los consorcios de los que formen parte las corporaciones locales, en cuyo Preámbulo podía leerse que “si los consorcios sustituyen en su cometido a la acción de los entes consorciados, lógicamente deben gozar del mismo trato fiscal que estos, siempre que las entidades públicas de diferente orden concertadas en ellos con las corporaciones locales disfrutaren de idéntico régimen fiscal”. También se refería a esta cuestión con posterioridad, aunque de forma más indeterminada, el también derogado artículo 184 TRRL, según el cual “las entidades locales y sus organismos autónomos, así como los consorcios en los que participen gozarán de los beneficios fiscales previstos en las leyes”. La diferencia entre la normativa de 1970 y el artículo 38 de los estatutos de los consorcios metropolitanos sectoriales andaluces estriba en que no es condición para que se apliquen estos beneficios al Consorcio el que el resto de entidades públicas consorciadas gocen del mismo régimen fiscal.

264. Entre el 39.2 de los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes y el 39.2

Para finalizar, debemos citar el artículo 42 de los estatutos, perteneciente al Título IV de estos, "Fiscalización y control", por cuanto su primer párrafo indica que la actividad económico-financiera del Consorcio está sujeta a las actuaciones de control interno y externo en los términos establecidos en el Capítulo IV del Título VI del TRHL.²⁶⁵

Tras el análisis efectuado del articulado de los estatutos, a la vista de las numerosas remisiones de estos a la legislación de régimen local, podemos concluir sosteniendo la ubicación de estos consorcios en la esfera jurídica local. Esta conclusión debe acompañarse de aquella otra a la que antes llegábamos sobre la importancia de los intereses locales en los consorcios metropolitanos sectoriales, aunque, ciertamente, sea difícil hablar de un predominio de este tipo de intereses públicos, dada la intensidad con la que están definidas las competencias autonómicas en este ámbito. De todas formas, la valoración en conjunto de ambos elementos, unida a la consideración de otras cuestiones que iremos viendo en páginas posteriores de este Capítulo, nos permite afirmar que el Consorcio metropolitano sectorial andaluz es un Consorcio local, Administración Pública local.²⁶⁶

de los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, existen ciertas diferencias que se justifican por la exigencia establecida en el artículo 27.2 LOTUMVA, de aplicar la legislación andaluza de Hacienda Pública en este punto (antes la Ley general de Hacienda Pública de 1983, ahora su texto refundido de 2010). Trataremos esta cuestión más adelante.

265. También aquí aparecen algunas diferencias significativas entre ambos consorcios, cuya razón de ser será analizada más adelante.

266. Las conclusiones a las que hemos llegado en este epígrafe, acerca de la naturaleza jurídica de los consorcios metropolitanos sectoriales, que se verán ratificadas con otras consideraciones que haremos a lo largo de estas páginas, nos dan pie a señalar en este momento el desacierto del artículo 9 de los estatutos, sin duda alguna uno de los más desafortunados en su redacción. En este precepto, bajo la rúbrica "Coordinación interadministrativa", se dispone lo que sigue (excepción hecha de los estatutos del Consorcio de Transportes del Área de Málaga, en los que el error que aquí apuntamos no aparece):

"En el ejercicio de sus funciones, el Consorcio procurará en todo momento la coordinación de sus actuaciones con la Administración General del Estado, con otros órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma, con las demás corporaciones locales y otras entidades públicas dependientes o vinculadas a tales Administraciones, a fin de lograr la mayor coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas y mejorar la eficiencia de los servicios".

Este artículo, que no es más que una llamada al cumplimiento del principio de coordinación del 103.1 CE, lo que es coherente con los fines del Consorcio metropolitano sectorial, contiene, en nuestra opinión, un error de bulto. Así, la expresión "con otros órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma", completamente errónea, en la medida en que el Consorcio metropolitano tiene personalidad jurídica independiente de la de sus miembros, y, en ningún caso, es un órgano de la Administración autonómica. Al mismo tiempo, detectamos la expresión "con las demás corporaciones locales", que entra en contradicción con la anterior, puesto que o se es órgano de la Administración autonómica o corporación local, pero no ambas cosas a la vez. Solo entendiendo al Consorcio metropolitano sectorial como Administración local de naturaleza corporativa, cobra esto último algún sentido, y aun así no se salva la apuntada contradicción.

2. El ámbito territorial del Consorcio metropolitano sectorial

La forma en que se realiza la delimitación del ámbito territorial de actuación del Consorcio metropolitano sectorial varía según se trate de los consorcios de transportes o del Consorcio de la vivienda, aunque en ambos casos responde a una misma lógica, la de tomar como referencia territorial el Área Metropolitana funcional definida por la Comunidad Autónoma andaluza a efectos de ordenación del territorio. Esto implica que, en definitiva, la delimitación territorial que se haga habrá de estar vinculada, en primer lugar, a la determinación del POTA, que es el que establece cuáles son las áreas metropolitanas andaluzas, así como a la concreta delimitación del Área que se efectúe a continuación en el POTAU correspondiente.²⁶⁷ En nuestra opinión, esta debe ser la línea a seguir, dada la naturaleza normativa de los planes territoriales, su carácter vinculante para las Administraciones Públicas integradas en el territorio, y conforme a la gradación de vinculaciones y de contenidos que establece la LOTA, independientemente de que, en la práctica, nos podamos encontrar con algún POTAU aprobado con anterioridad al POTA, o con algunas áreas que carecen todavía de POTAU.

2.1. La delimitación del ámbito territorial de los consorcios metropolitanos de transportes

Empezando por los consorcios metropolitanos de transportes, la LOTUMVA, en su artículo 12.1, dentro del Capítulo II, “Transportes metropolitanos”, Título I, “De los transportes urbanos y metropolitanos”, establece lo siguiente:

“A los efectos de esta Ley se consideran ámbitos metropolitanos los constituidos por municipios contiguos y completos entre los cuales se produzcan influencias recíprocas entre sus servicios de transportes derivadas de su interrelación económica, laboral o social. Su delimitación territorial se realizará por el Consejo de Gobierno, oídas las entidades locales afectadas”.

En el artículo 25.1 de la misma Ley, dentro del Capítulo dedicado a la regulación de los “consorcios de Transporte Metropolitano”, se dice que “la ordenación y coordinación de los transportes en cada uno de los ámbitos metropolitanos delimitados (...) podrá llevarse a cabo por un Consorcio”. En el 26.1 se concretan con más detalle las competencias que pueden asumir estos consorcios, “el ejercicio de las competencias de ordenación, coordinación, control, inspección y sanción respecto de los servicios, tráfico,

267. Sobre la importancia de los planes territoriales como fórmula de solución de lo metropolitano, *vid.* TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, *op. cit.*, p. 264 y ss.

infraestructuras e instalaciones declarados de interés metropolitano (...), así como el ejercicio de las competencias de ordenación y coordinación del resto de los transportes que se desarrollen en los ámbitos metropolitanos delimitados”.

El análisis conjunto de estos artículos nos permite extraer dos conclusiones. La primera consiste en que los consorcios metropolitanos de transportes tienen como ámbito territorial de actuación el metropolitano. La segunda es que la competencia para delimitar el ámbito territorial metropolitano corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, previo trámite de audiencia a las entidades locales afectadas.²⁶⁸

Si bien ha quedado clara la competencia del Consejo de Gobierno andaluz para delimitar el ámbito territorial metropolitano, nos queda aún por resolver dónde debe realizarse dicha delimitación. Pensamos que debe hacerse a través del Plan de transporte metropolitano (en adelante PTM), que es el instrumento de planificación específico para esta materia, además de que el artículo 20.a) de la LOTUMVA exige como parte del contenido de este Plan la “delimitación y justificación de su ámbito”, determinación esta bajo la que entendemos hay que incluir la delimitación territorial del ámbito metropolitano.

Para comprobar si esto es así, basta con analizar el contenido de un PTM andaluz, como pueda ser el “Plan de transporte metropolitano del Área de Sevilla: Plan de movilidad sostenible”, aprobado por Decreto 188/2006, de 31 de octubre, del Consejo de Gobierno andaluz.²⁶⁹ Efectivamente, en el apartado 7.1 de este, rubricado “Alcance del

268. No debe confundirse la delimitación del ámbito territorial metropolitano, ex artículo 12.1 LOTUMVA, con la declaración de interés metropolitano, ex artículo 13.2 LOTUMVA. Ambas se realizan por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, pero la primera se efectúa respecto de un espacio territorial, y la segunda respecto de un servicio, tráfico, infraestructura, o instalación. Además, la delimitación territorial del ámbito metropolitano se realiza oyendo a las entidades locales afectadas, mientras que la declaración de interés metropolitano “a propuesta de la Consejería competente en materia de transportes, previo acuerdo con las Administraciones Públicas competentes”, con la salvedad de lo relativo al ferrocarril metropolitano, en cuyo caso el 13.3 de la LOTUMVA sustituye el acuerdo previo por un informe. En cualquier caso, tanto una como otra, entendemos que están vinculadas al mismo ámbito territorial. Esto es, la declaración de interés metropolitano se realizará respecto de servicios, tráfico, infraestructuras e instalaciones que se encuentran incluidos dentro del ámbito territorial delimitado como metropolitano. Puede decirse que la declaración de interés metropolitano tiene por objeto sujetar a un régimen jurídico de intervención más intenso a los servicios, tráfico, infraestructuras e instalaciones que se consideren propiamente metropolitanos. La LOTUMVA en el 26.1 dice “ordenación, coordinación, control, inspección y sanción” de los mismos. Por el contrario, sobre los transportes que se encuentren incluidos en este ámbito territorial, pero no hayan sido declarados de interés metropolitano, la intervención del Consorcio es más limitada, solo de “ordenación y coordinación”.

269. Tanto el Decreto como el Plan se encuentran publicados en BOJA núm. 234 de 4 de diciembre de 2006.

Plan de transporte metropolitano”, se concreta el ámbito territorial del mismo, con fundamento expreso en el citado artículo 20.a) de la LOTUMVA.²⁷⁰

Ahora bien, la delimitación territorial que del ámbito metropolitano se realice en los PTM de cada Área, entendemos que deberá partir de la identificación del Área Metropolitana que conste en el POTA, así como ajustarse a la delimitación efectuada en el correspondiente POTAU. Esto que aquí decimos es lo que resulta de la posición subordinada que tienen los PTM, como planes con incidencia en la ordenación del territorio que son,²⁷¹ frente a los planes de ordenación del territorio, ex artículos 22.1 y 23.1 de la LOTA.²⁷² Conforme a esto, en los artículos 17.1.c) de la LOTA, y 20.g) de la LOTUMVA, se exige como parte del contenido mínimo de los PTM la justificación de su adecuación a los planes de ordenación del territorio.²⁷³

Con todo, si se examinan los planes referidos, puede comprobarse que la coincidencia entre ámbitos territoriales no es del todo exacta.²⁷⁴ Aun siendo esto posible, porque

270. También en el artículo 1 del Decreto 188/2006, de 31 de octubre, por el que se aprueba el PTM del Área de Sevilla, se enumeran los municipios que configuran el ámbito territorial de este. En cualquier caso, estos municipios, un total de 39, son los que siguen: Albaida del Aljarafe, Alcalá de Guadaíra, Alcalá del Río, Almensilla, Benacazón, Bollullos de la Mitación, Bormujos, Brenes, Camas, Carmona, Castilleja de la Cuesta, Castilleja de Guzmán, Coria del Río, Dos Hermanas, El Viso del Alcor, Espartinas, Gelves, Gerena, Gines, Guillena, Isla Mayor, La Algaba, La Rinconada, Los Palacios y Villafranca, Mairena del Alcor, Mairena del Aljarafe, Olivares, Palomares del Río, Puebla del Río, Salteras, San Juan de Aznalfarache, Sanlúcar la Mayor, Santiponce, Sevilla, Tomares, Umbrete, Utrera, Valencina de la Concepción y Villanueva del Ariscal. El ámbito territorial metropolitano del Área de Sevilla, a efectos de transportes, ha ido evolucionando, desde los 20 municipios iniciales definidos en el artículo 2.1 del Decreto 172/1995, de 11 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan intermodal de transporte metropolitano de Sevilla, a los 39 del apartado 7.1 del PTM del Área de Sevilla.

271. La consideración de los planes de transporte metropolitano como planes con incidencia en la ordenación del territorio resulta de la inclusión de los mismos en el Anexo de la LOTA, apartado I.4, como “planificación de ámbito regional y subregional del transporte público”, conforme al artículo 5.2 de esta Ley.

272. Según el artículo 22.1 de la LOTA, “el Plan de ordenación del territorio de Andalucía será vinculante para los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional y para los planes con incidencia en la ordenación del territorio, que habrán de ajustarse a sus determinaciones”. El 23.1 de la misma Ley dispone que “los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional serán vinculantes para los planes con incidencia en la ordenación del territorio y para el planeamiento urbanístico general”.

273. El 17.1.c) de la LOTA exige que los planes con incidencia en la ordenación del territorio incluyan “la justificación de la coherencia de sus contenidos con el Plan de ordenación del territorio de Andalucía y con las determinaciones de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional que les afecten”. El 20.g) de la LOTUMVA exige como parte del contenido mínimo de los PTM la “justificación de la adecuación al Plan de ordenación del territorio de Andalucía y a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional que le puedan afectar”.

274. Siguiendo con el ejemplo del Área Metropolitana de Sevilla, el artículo 2 del Decreto 195/2006, de 7 de noviembre, por el que se acuerda la formulación del POTAU de Sevilla, esta-

la delimitación por lo que hace a transportes obligue quizás a considerar un espacio distinto, creemos que el ámbito territorial metropolitano delimitado a estos efectos deberá moverse al menos dentro de los límites territoriales marcados por el correspondiente POTAU. Esto es, la delimitación del Área Metropolitana funcional en ordenación del territorio deberá incluir dentro de su ámbito espacial al ámbito territorial metropolitano que se delimite a efectos de transportes, convirtiéndose el Área definida en el POTAU en la referencia de la que se parta.²⁷⁵

De partida, pensamos que no tiene mucho sentido la configuración de 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.²⁷⁶ A pesar de ello, esta afirmación ha de matizarse y, sobre todo, flexibilizarse, en los términos que acabamos de ver. El propio POTA llama a ello, propugnando un entendimiento flexible de la delimitación de los espacios metropolitanos en función del tipo de acción pública que se ejerza sobre ellos.²⁷⁷

blece que “el ámbito territorial del Plan comprenderá los términos municipales completos de Albaida del Aljarafe, Alcalá de Guadaíra, Alcalá del Río, La Algaba, Almensilla, Aznalcázar, Aznalcóllar, Benacazón, Bollullos de la Mitación, Bormujos, Brenes, Camas, Carmona, Carrión de los Cespedes, Castilleja de Guzmán, Castilleja de la Cuesta, Castilleja del Campo, Coria del Río, Dos Hermanas, Espartinas, Gelves, Gerena, Gines, Guillena, Huévar del Aljarafe, Isla Mayor, Mairena del Alcor, Mairena del Aljarafe, Olivares, Los Palacios y Villafranca, Palomares del Río, Pilas, La Puebla del Río, La Rinconada, Salteras, San Juan de Aznalfarache, Sanlúcar la Mayor, Santiponce, Sevilla, Tomares, Umbrete, Utrera, Valencina de la Concepción, Villamanrique de la Condesa, Villanueva del Ariscal y El Viso del Alcor”. El artículo 2 del POTAU de Sevilla recoge esta misma delimitación. Comparado este precepto con las determinaciones del apartado 7.1 del PTM del Área de Sevilla, puede comprobarse fácilmente que los ámbitos territoriales no coinciden; frente a los 46 municipios incluidos en el POTAU de Sevilla, los 39 del PTM de Sevilla.

275. Esta solución es coherente con la gradación de vinculaciones y contenidos marcada por la LOTA y seguida por la LOTUMVA, la que en estas páginas acabamos de exponer.

276. En esto estamos de acuerdo con SÁNCHEZ BLANCO, quien cuestionaba esta distinta delimitación, fijándose en las diferencias existentes entre el ámbito territorial que manejaba la Junta de Andalucía para los planes intermodales de transporte metropolitano y el que manejaba para los planes de ordenación del territorio de las correlativas áreas metropolitanas. Según este autor, “el determinismo de los flujos y redes de transporte como factor determinante en la realidad intermunicipal de las áreas metropolitanas deja sin fácil justificación estas agregaciones o segregaciones que, muestran una faceta de la prevalencia y diferenciación de las políticas sectoriales en menoscabo de la integración de las políticas sectoriales en políticas coordinadas en los ámbitos territoriales que estructuran Andalucía”. Cfr. SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, *Organización intermunicipal*, op. cit., p. 153 y 154.

277. En la parte explicativa del Título IV, “Zonificación”, del POTA 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”. Sobre esta idea vuelve en el apartado 155.1, al hilo de la delimitación de las unidades territoriales de los centros regionales, así como en el apartado 158.1, al relacionar unidades territoriales y planificación.

Por otro lado, el supuesto que estamos analizando puede presentar aún más aristas, dado que puede ocurrir que, en relación a determinadas funciones del Consorcio, aquellas que tengan que ver con la prestación del servicio público de transporte metropolitano en sentido estricto, el ámbito de actuación de este no coincida necesariamente con el ámbito territorial metropolitano delimitado conforme al artículo 12.1 de la LOTUMVA, pudiendo ser más reducido. Esto será así cuando, a efectos del ejercicio de estas competencias, el ámbito de actuación del Consorcio se limite únicamente al ámbito territorial de los municipios consorciados, el cual no tiene que coincidir necesariamente con el ámbito territorial delimitado. Piénsese que es posible que existan municipios que hayan decidido no incorporarse al Consorcio, dado que la pertenencia al mismo es voluntaria.²⁷⁸

A la vista de todos estos posibles problemas y desajustes territoriales, cabe concluir que la falta de coincidencia entre el espacio del Área Metropolitana funcional y el ámbito territorial del Consorcio Metropolitano de Transportes, o entre este y su ámbito de actuación a efectos del ejercicio de determinadas competencias, será algo a valorar en términos negativos, en la medida en que suponga una menor eficacia en la gestión de los espacios a nivel metropolitano. Es indudable que esto trae consigo una desventaja del modelo de Consorcio metropolitano que aquí estamos estudiando.

Una parte de los problemas que esto genere, podrían solucionarse si esta figura fuera de constitución obligatoria. Ello permitiría cuadrar mejor los ámbitos territoriales. No obstante, debe tenerse en cuenta que la constitución obligatoria del Consorcio no es conforme a los caracteres del mismo, y, sobre todo, no creemos que sea una solución que suponga un aporte a la institución que compense las desventajas que al mismo tiempo implicaría. Es más, las ventajas que aporta el carácter voluntario del Consorcio metropolitano pensamos que tienen más peso. Al fin y al cabo, de qué sirve tener un ente metropolitano completamente ajustado al espacio del Área Metropolitana, si este se encuentra con importantes reticencias por parte de los municipios a los que se obliga a pertenecer al mismo.

278. Tomando de nuevo el ejemplo del Área Metropolitana de Sevilla, la composición inicial de su Consorcio Metropolitano de Transportes, según el artículo 1 de sus estatutos, incluía a los siguientes municipios: Alcalá de Guadaíra, Almensilla, Bormujos, Camas, Castilleja de Guzmán, Castilleja de la Cuesta, Coria del Río, Dos Hermanas, Espartinas, Gelves, Gines, La Algaba, La Rinconada, Mairena del Aljarafe, Palomares del Río, La Puebla del Río, Salteras, San Juan de Aznalfarache, Santiponce, Sevilla, Tomares, y Valencina de la Concepción. Como puede verse, un total de 22 municipios, frente a los 39 incluidos en el ámbito territorial del PTM. Por tanto, inicialmente, el ámbito territorial de los municipios consorciados no coincidía con el ámbito territorial metropolitano delimitado. Posteriormente, el número de miembros del Consorcio se ha incrementado mediante acuerdo del Consejo de Administración de este, de 5 de diciembre de 2007 (Fuente: *Revista Billete Único*, Año V, diciembre 2007, núm. 17, editada por el Consorcio Metropolitano de Transportes de Sevilla). Esto ha supuesto la incorporación de 17 municipios más, el resto de los incluidos en el PTM, lo que ahora sí lleva a la coincidencia exacta de los ámbitos territoriales señalados.

2.2. La delimitación del ámbito territorial del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla

Por lo que hace a la delimitación del ámbito territorial del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, tenemos que partir del Convenio para la constitución del mismo, firmado el 29 de enero de 2007. La cláusula segunda de este y el artículo 3 de sus estatutos sitúan la actividad del Consorcio “en el ámbito territorial de los municipios consorciados”. La cláusula tercera define este ámbito territorial de la siguiente manera:

“El ámbito territorial vendrá constituido por la suma de los términos municipales de los municipios que, incluidos en la primera y segunda corona de la aglomeración urbana de Sevilla, se han adherido al Consorcio mediante Acuerdo plenario y que se reflejan a continuación (...) Este ámbito inicial podrá ser modificado como consecuencia de lo que establezca el Plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de Sevilla, y de acuerdo con el procedimiento establecido en los estatutos”.

Por tanto, resulta evidente que el ámbito territorial del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla vendrá dado por la suma del territorio de los municipios que se consorcién. Son los propios municipios, al convenir la constitución del Consorcio, los que efectúan la delimitación del ámbito territorial de este. Si bien, con un límite a respetar, según nuestro parecer, y es que estos municipios habrán de estar necesariamente incluidos en el ámbito territorial del Área Metropolitana de Sevilla²⁷⁹ definida a efectos de ordenación del territorio, delimitada, pues, por el POTAU de Sevilla.

En principio, por tanto, el ámbito de actuación del Consorcio Metropolitano de la Vivienda de Sevilla es menor que el del Consorcio de Transportes, puesto que solo tiene competencias respecto del ámbito territorial de los municipios consorciados. Por ello, el ámbito territorial de actuación del Consorcio Metropolitano de la Vivienda puede ser más reducido que el del Área Metropolitana funcional delimitada a efectos de ordenación del territorio.²⁸⁰ La falta de coincidencia territorial podrá dar lugar a problemas del mis-

279. La vinculación entre el ámbito territorial del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla y el Área Metropolitana sevillana es aún más patente en la Exposición de Motivos previa al clausulado del Convenio de constitución del Consorcio. En esta se dice que “el Área Metropolitana de Sevilla constituye un ámbito en el que las vinculaciones funcionales entre los municipios muestran ya un elevado grado de madurez, fruto de la consolidación de las relaciones metropolitanas, lo que permite hablar de un espacio que se conforma como un mercado unitario de trabajo y vivienda. Mercado que, en estos momentos, ya no se limita a la capital y a su primera corona sino que se va ampliando a una segunda corona de municipios en los que, con mayor o menor intensidad se producen relaciones y vinculaciones metropolitanas”.

280. Los municipios integrados en el Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, conforme a la cláusula tercera de su Convenio de constitución y al artículo 1 de sus estatutos, son los 28 siguientes: Alcalá de Guadaíra, Alcalá del Río, Aznalcóllar, Benacazón, Camas,

mo orden que los planteados en el caso del Consorcio Metropolitano de Transportes, fundamentalmente, de eficacia de este modelo de gestión. Damos aquí por reproducidas las consideraciones que entonces hacíamos.

Concluyendo y recapitulando con carácter general, podemos decir que, en cualquier caso, la determinación del Área Metropolitana funcional en el POTA y su delimitación territorial en el correspondiente POTAU, serán las que, habida cuenta del carácter normativo de estos planes y de la vinculación a los mismos de las Administraciones Públicas situadas en el territorio, determinen el ámbito territorial dentro del cual podrá desenvolverse la actuación de los consorcios metropolitanos sectoriales.

Situar a estos consorcios en el ámbito territorial supramunicipal metropolitano es consecuencia de la necesidad que tienen las entidades consorciadas de incidir sobre este. La actuación del Consorcio a dicho nivel obedece tanto a razones de economía de escala como de una mayor eficacia en la actuación administrativa sobre el territorio.²⁸¹ Otra cosa será que, en ocasiones, como se ha podido constatar, no se aproveche todo el espacio metropolitano funcional, lo que podría ir, en su caso, en detrimento de la referida eficacia administrativa.

La consideración del interés metropolitano como interés local conduce también a situarse a esa escala, deteniendo así el salto competencial al nivel autonómico, lo que redundaría directamente en un enriquecimiento de la autonomía local. No son solo criterios jurídicos o políticos los que llevan a detener la competencia en el escalón local. Existen también importantes "razones sociológicas, demográficas, de tipo técnico y económico, criterios de 'inmediación' y 'accesibilidad' de los usuarios a los servicios", tomando prestadas las palabras del profesor Ortiz Díaz, en cuanto a la determinación de los criterios que deben guiar "la distribución y articulación de funciones y competencias entre las distintas Administraciones Públicas, entes y órganos administrativos".²⁸²

Carmona, Carrión de los Céspedes, Castilleja de Guzmán, Coria del Río, Dos Hermanas, Gerena, Guillena, Huévar del Aljarafe, Isla Mayor, Mairena del Alcor, Mairena del Aljarafe, Olivares, Los Palacios y Villafranca, La Rinconada, San Juan de Aznalfarache, Sanlúcar la Mayor, Santiponce, Sevilla, Umbrete, Utrera, Valencina de la Concepción, Villamanrique de la Condesa, y El Viso del Alcor. No hay más que comparar este listado, que es el que determina su ámbito territorial, con el del artículo 2 del Decreto 195/2006, de 7 de noviembre, por el que se acuerda la formulación del POTAU de Sevilla, para constatar la divergencia territorial a la que nos referimos.

281. Vid. ORTIZ DÍAZ, José, "Problemas estructurales del Derecho de la organización administrativa", *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 170, 1971, p. 202-204.

282. Cfr. ORTIZ DÍAZ, José, "Problemas estructurales del Derecho de la organización administrativa", *op. cit.*, p. 201 y 202.

3. El ámbito subjetivo del Consorcio metropolitano sectorial

El Consorcio metropolitano sectorial responde a la asociación voluntaria de varias entidades en orden a constituir una entidad instrumental de este tipo, y que pasan a formar parte del mismo a través de sus representantes en los órganos del Consorcio, características estas que permiten hablar de la naturaleza asociativa o corporativa de la Administración consorcial. Como Consorcio local que es, la norma de referencia es el artículo 87 LBRL, que admite en su composición heterogénea la unión de entes de diversa naturaleza, tanto Administraciones Públicas locales como Administraciones Públicas no locales, así como entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas. Teniendo en cuenta esta norma básica, vamos a ir examinando las distintas posibilidades que se derivan de los estatutos de estos consorcios, en orden a su estructura subjetiva.

3.1. Las Administraciones municipales, la Administración provincial y la Administración autonómica como miembros fundadores del Consorcio

De los artículos 1 y 7 de los estatutos de los consorcios metropolitanos, resulta que aquellas entidades que optan por formar parte de estos son Administraciones municipales, Administración provincial y Administración autonómica que ejercen competencias dentro del ámbito territorial del Área Metropolitana. Esto es, el modelo de Consorcio metropolitano sectorial andaluz cuenta siempre como mínimo con los siguientes miembros: la Junta de Andalucía,²⁸³ a través de la Consejería competente por razón de la materia; la Diputación Provincial correspondiente; y los ayuntamientos comprendidos en el ámbito territorial del Consorcio que hayan decidido integrarse en el mismo. La suma de todas estas Administraciones Públicas en el Consorcio constituye una nueva Administración Pública, la Administración consorcial.

Aunque parezca una obviedad, no hay que dejar de señalar que no cabe que forme parte del Consorcio cualquier Administración, sino únicamente aquella que ejerza sus funciones en el ámbito territorial de este. En buena lógica, el ámbito subjetivo del Consorcio metropolitano sectorial está vinculado a su ámbito territorial, conforme lo hemos definido en el epígrafe anterior.

283. La participación de la Junta de Andalucía en la constitución del Consorcio va más allá de la posibilidad de colaborar a la misma mediante asistencia técnica, medidas de carácter financiero o utilización de la planificación, a la que se refiere el artículo 34 de la LDMA. Su participación supone la integración de la Administración autonómica en el Consorcio metropolitano como un miembro más. Para el Consorcio Metropolitano de Transportes esta exigencia se deriva directamente de la regulación contenida en los artículos 25 a 29 de la LOTUMVA.

3.2. La distinción entre miembros fundadores y nuevos miembros

Los estatutos de los consorcios metropolitanos distinguen entre miembros fundadores y nuevos miembros. Mientras que el artículo 7.1 de los estatutos especifica quiénes son los miembros fundadores del Consorcio, considerando como tales a “las Administraciones que suscriben el Convenio de creación”, en el 7.2 se regula la posible incorporación de nuevos miembros al Consorcio. Por tanto, los miembros fundadores serán aquellos que consten como tales en el Convenio de constitución del Consorcio, así como en sus estatutos en su redacción originaria. Los nuevos miembros serán los que se incorporen a este con posterioridad. No obstante, esta distinción entre miembros fundadores y nuevos miembros es realmente de poca relevancia, limitándose a las cuestiones que detallamos a continuación.

En el artículo 7.1 se establece el modo en el que se fijan las aportaciones iniciales de los miembros fundadores. Tratándose del Consorcio Metropolitano de Transportes lo que hacen los estatutos es remitir al Convenio de constitución del Consorcio para la determinación de estas aportaciones, mientras que en el caso del Consorcio Metropolitano de la Vivienda la remisión se efectúa al Anexo 1 de los propios estatutos.

El artículo 7.2 establece algunas reglas relativas al procedimiento que ha de seguirse para la incorporación de nuevos miembros al Consorcio. Exige “previa solicitud de los mismos y aceptación de las condiciones de admisión que, en su caso, el Consorcio establezca”. Y añade que la incorporación surtirá efecto una vez que se acepten fehacientemente dichas condiciones y los estatutos. Aunque esto último no es exacto del todo, puesto que, para que la incorporación de nuevos miembros al Consorcio surta plenos efectos, es necesaria también su aprobación por el Consejo de Administración de este, por mayoría cualificada de dos tercios, según los artículos 15.1 y 26.2 de los estatutos.²⁸⁴

Además, la incorporación irá seguida de una modificación de los estatutos, con todo lo que ello implica en cuanto a la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 43 de estos. Como han señalado tanto la doctrina²⁸⁵ como el Consejo Consultivo de

284. El artículo 15.1.c) de los estatutos establece que corresponde al Consejo de Administración “aprobar la incorporación de nuevos miembros al Consorcio (...) y la fijación de sus aportaciones, estableciendo las condiciones en que deberá llevarse a cabo dicha incorporación”. El artículo 26.2.b) de los estatutos considera “necesario el voto favorable de los dos tercios del total de los votos ponderados para la adopción de acuerdo en” materia de “integración (...) de miembros en el Consorcio y determinación de las condiciones en que debe realizarse”. Nótese que para el Consorcio Metropolitano de Transportes la mayoría cualificada en este caso obedece a una exigencia legal, la del artículo 29.4 de la LOTUMVA, según el cual, “estatutariamente se determinarán los supuestos en que se requiera una mayoría cualificada para la adopción de acuerdos, que incluirán, en cualquier caso, (...) la integración de nuevos miembros”.

285. *Cfr.* REBOLLO PUIG, Manuel, “Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Centro

Andalucía,²⁸⁶ estamos en este caso ante una alteración sustancial del Consorcio que requiere de dicha modificación estatutaria.

3.3. Las entidades que pueden incorporarse al Consorcio como nuevos miembros

Alguna cosa más de interés puede todavía decirse sobre la incorporación de nuevos miembros al Consorcio, concretamente sobre qué tipo de entidades pueden unirse a este en el futuro como nuevos miembros. Debemos distinguir en esto entre los consorcios metropolitanos de transportes y el Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla.

Para los consorcios metropolitanos de transportes, el artículo 25.3 de la LOTUMVA dispone que “podrán integrarse en el Consorcio todas las corporaciones locales incluidas en el ámbito metropolitano delimitado”. Casi reproduciendo esta enunciación, el artículo 7.2 de sus estatutos dice que “podrán integrarse en el Consorcio todos los municipios incluidos en el ámbito metropolitano que se delimite”.

Obsérvese que la formulación estatutaria es más restrictiva, puesto que, como es sabido, “corporaciones locales” es una expresión más amplia que, usualmente, suele entenderse que incluye también a las diputaciones provinciales. Esto obedece, según creemos, a que el precepto estatutario, al estar pensando en la incorporación de nuevos miembros al Consorcio, considera que sobra tener en cuenta a la Diputación Provincial, puesto que esta ya está incorporada desde el Convenio de constitución, y, en principio, no hay más de una Diputación por Área Metropolitana. También podría explicarse esto por el hecho de que en el artículo estatutario parece estar pesando más la preocupación por establecer la vinculación del ámbito subjetivo del Consorcio al ámbito territorial metropolitano que por indicar las entidades que puedan adherirse en el futuro al mismo.

Aunque, como acabamos de señalar, en principio no es factible que un Consorcio metropolitano cuente con más de una Diputación Provincial entre sus miembros, sí que cabe que se dé el supuesto contrario, que una Diputación Provincial esté incluida en más

de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995, p. 182. La LDMA no entra en este extremo. Si bien, curiosamente, por lo que hace a las mancomunidades de municipios, la LDMA sí que vincula expresamente, en su artículo 28.h), la adhesión de nuevos miembros a la modificación de los estatutos, al exigir como parte del contenido mínimo de estos el “procedimiento para su modificación, con especial referencia a la separación de municipios y posibilidades de adhesión de otros nuevos”.

286. Según el Dictamen de 15 de febrero de 2001 del Consejo Consultivo de Andalucía, F.J. 3.º, “la incorporación posterior de nuevos miembros, públicos o privados, supone una alteración tan sustancial del Consorcio que en buena lógica debe traducirse en una modificación de sus estatutos”.

de un Consorcio metropolitano. No ya solo porque quepa constituir consorcios metropolitanos en distintos sectores materiales, sino porque dentro de un mismo sector material puede concurrir más de un Consorcio metropolitano, incidiendo sobre el territorio de una misma Diputación Provincial, ya que, al fin y al cabo, dentro del territorio provincial puede haber más de un Área Metropolitana.²⁸⁷

Tratándose del Consorcio Metropolitano de la Vivienda, la restricción del 7.2 de los estatutos del Consorcio Metropolitano de Transportes desaparece. Mientras los de transportes limitan la incorporación de nuevos miembros a las Administraciones municipales, tal y como acabamos de ver, los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla no introducen limitación alguna de este tipo, refiriéndose con carácter general, en su artículo 7.2, a la “incorporación de nuevos miembros”, sin especificar de qué tipo de miembros se traten. Por tanto, a este Consorcio pueden unirse cualquiera de las entidades que se encuentran incluidas dentro del ámbito subjetivo del 87 LBRL.

En cualquier caso, más allá de que se impida o no en sus estatutos la unión de Administraciones no municipales como nuevos miembros del Consorcio, o de que inicialmente los consorcios metropolitanos sectoriales estén constituidos por ayuntamientos, Diputación Provincial, y Junta de Andalucía, entendemos que nada obsta a que se sumen a estos otro tipo de entidades, siempre y cuando se respeten los límites legales básicos del artículo 87 LBRL. Como ente de constitución voluntaria que es, lo único que hace falta para ello es que las entidades consorciadas se pongan de acuerdo. Si ello exige modificar los estatutos del Consorcio, para eso está el procedimiento previsto en el artículo 43 de los mismos.

3.3.1. La adhesión al Consorcio de otras entidades públicas

Expresamente contempla la LOTUMVA que pueda sumarse al Consorcio Metropolitano de Transportes una Administración que no es ninguna de las que forman parte en la actualidad de estos consorcios. Nos estamos refiriendo a la Administración General del Estado. En el artículo 25.2 de esta Ley se dice que “la creación de cada Consorcio de Transporte Metropolitano se realizará mediante el acuerdo de las Administraciones locales, autonómica y, en su caso, del Estado”. Así, aunque la referencia esté hecha a la constitución del Consorcio, y no a un momento posterior, creemos que nada impediría que esta se sumara a este posteriormente, siempre y cuando se siguiera para ello el procedimiento necesario. Ni siquiera, entendemos, lo hubiera impedido la ausencia de esta referencia, dados los términos en los que están redactados los artículos 87 LBRL y 33.1 LDMA.

287. Estamos pensando en el caso de la Diputación Provincial de Cádiz, que se halla incluida tanto dentro del Consorcio Metropolitano de Transportes de la Bahía de Cádiz como dentro del relativo al Campo de Gibraltar.

Siendo así que esta cuestión, desde nuestro punto de vista, no plantea especiales problemas, nos interesa pasar ahora a otro tema que sí puede ofrecer mayores dificultades, pero que, por su virtualidad para los consorcios metropolitanos de transportes, debemos analizar: la posibilidad de incorporar al Consorcio metropolitano otro tipo de entidades públicas, distintas de las Administraciones Públicas generales o territoriales. Esto es, ¿Podría ser miembro del Consorcio una entidad instrumental con forma jurídico-pública? ¿Pueden incorporarse a este las llamadas Administraciones Públicas especializadas o institucionales? En nuestra opinión, esto sí es posible, habida cuenta de los términos en los que se expresa la legislación de régimen local reguladora del Consorcio, que permite a las entidades locales formar consorcios con otras Administraciones Públicas, sin distinguir el tipo de Administración Pública de que se trate.²⁸⁸

En estos términos, pensamos que podría resultar de cierto interés la incorporación al Consorcio de la entidad pública empresarial RENFE-Operadora, Administración especializada instrumental adscrita al Ministerio de Fomento.²⁸⁹ A nadie se le escapa el hecho de las importantes competencias que esta tiene en la prestación de servicios de transporte metropolitano ferroviario de viajeros mediante la red de cercanías. Igualmente adscrita al Ministerio de Fomento, con competencias en materia de infraestructuras ferroviarias, se encuentra la entidad ADIF,²⁹⁰ por lo que, en la misma medida, podría ser interesante analizar sus competencias y valorar lo que supondría la unión de esta al Consorcio.

288. A pesar de ello, debe admitirse que esta cuestión no es pacífica del todo, y admite matizaciones, por lo que nos remitimos a las consideraciones que se realizan en REBOLLO PUIG, Manuel, "Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación", *op. cit.*, p. 216, 220 y 221, que nos parecen de especial interés. A su vez, a favor de la incorporación al Consorcio de entidades integrantes de la llamada Administración instrumental, aunque con matices, puede verse LÓPEZ PELLICER, José A., *El Consorcio urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1984, p. 83-85. También resultan de interés las reflexiones en torno al papel de estos entes instrumentales como sujeto que interviene en la cooperación, y que pueden verse en 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. 388-389, 396-397 y 416.

289. Conforme al Real decreto 2396/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial RENFE-Operadora, que la define en su artículo 1.1 como entidad pública empresarial, organismo público, de los previstos en el artículo 43.1.b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

290. Conforme al Real decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, que la define en su artículo 1.1 como entidad pública empresarial, organismo público, de los previstos en el artículo 43.1.b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

En la misma línea, podría plantearse la posible incorporación de la Agencia de Obra Pública de Andalucía, Administración instrumental adscrita a la Consejería de la Junta de Andalucía competente en materia de obras públicas, que ha venido a suceder a la entidad Ferrocarriles de la Junta de Andalucía tras la reestructuración del sector público andaluz que se ha producido en el año 2010.²⁹¹ Ténganse en cuenta, por ejemplo, las competencias que el artículo 30.4 de la LOTUMVA le asigna en orden al control e inspección de las concesiones otorgadas por la Junta de Andalucía para la construcción y explotación de las infraestructuras y servicios de transporte del llamado ferrocarril metropolitano.²⁹²

No obstante, este supuesto difiere del anterior, puesto que aquí se trata de un ente instrumental de la Junta de Andalucía, la cual ya está presente en el Consorcio a través de una de sus consejerías. Por tanto, podría resultar redundante su adhesión al Consorcio. No ocurre como en el caso de RENFE, en el que la Administración General del Estado no es parte del Consorcio. Será esta una cuestión que, en su caso, habría de valorarse detenidamente por las entidades consorciadas.

Concluyendo y resumiendo las ideas anteriores, no se trataría en estos casos de que el Consorcio Metropolitano de Transportes actuara de forma coordinada con entidades instrumentales como RENFE-Operadora o la Agencia de Obra Pública de Andalucía, en relación a las competencias que estas tengan en el ámbito metropolitano. Estamos convencidos de que esta actuación coordinada es necesaria para la coherencia del sistema administrativo que se pone en marcha, conforme a los principios plasmados en el

291. Ferrocarriles de la Junta de Andalucía era una entidad de Derecho público de las del artículo 6.1.b) de la Ley general 5/1983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tal y como era definida por la LOTUMVA, su Ley de creación, en su artículo 30.1. Propiamente la LOTUMVA se refería al Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces, aunque se trata de la misma entidad. Su denominación cambió con la Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de servicios ferroviarios de Andalucía (Disposición adicional cuarta). El Decreto ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, ha transformado esta entidad en una Agencia pública empresarial de las del artículo 68.1.b) de la LAJA, cuyo nombre ahora es Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, y que sucede a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía en sus funciones.

292. Especialmente sugerentes resultan algunas de las funciones en las que se concreta esta competencia de control e inspección del ferrocarril metropolitano por parte del mismo artículo 30.4 de la LOTUMVA. Así, en este precepto, se prevé que esta entidad se ocupe de funciones como las siguientes: la aprobación anual de las tarifas aplicables al servicio; la autorización de cualquier modificación en las características del servicio de la línea ferroviaria y, en especial, el calendario, horarios, frecuencias de servicio y marco tarifario; la inspección del servicio en los términos establecidos en el Reglamento de explotación; el control de los parámetros de calidad y capacidad del servicio; la materialización de las condiciones económico-financieras de la concesión en los términos previstos en los documentos contractuales.

artículo 3.1 de la LOTUMVA,²⁹³ y de que la Junta de Andalucía y los propios consorcios activan los mecanismos existentes para ello.²⁹⁴

Lo que se trata aquí es cosa distinta, la cuestión es plantearse si la incorporación de estos entes instrumentales al Consorcio aporta algo, partiendo de la base de que jurídicamente es posible dicha operación, puesto que son Administraciones Públicas. Esto es, será una cuestión de oportunidad y eficacia, a valorar por las entidades integrantes del Consorcio y por las que se puedan sumar a este, en la que creemos habrán de tenerse muy presentes los beneficios que de ello resulten para el ciudadano metropolitano.²⁹⁵

Estas también habrán de ponderar si no se alcanzan ya los mismos fines por otros medios más sencillos, sin necesidad de agregar estas entidades al mismo como miembros de pleno derecho. Por ejemplo, mediante la simple presencia de representantes de estas en algunos de los órganos del Consorcio, como ya se ha previsto por los estatutos en determinados supuestos.²⁹⁶

Por lo que hace al Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, ninguna referencia encontramos, ni legal ni estatutaria, con respecto a la incorporación de la Administración General del Estado al mismo. Tampoco respecto de entidades instrumentales con forma jurídico-pública dependientes de esta o de la Administración autonómica. Como ya se ha dicho y argumentado, esto no quiere decir que ello no sea posible. Eso sí, también en este caso habría que valorar la oportunidad de una adhesión de este tipo. Y, en el mismo sentido, si las ventajas que ello aportaría no se alcanzarían igualmente mediante otras fórmulas más sencillas, como las que ya se han descrito para los consorcios metropolitanos de transportes.²⁹⁷

293. El artículo 3.1 de la LOTUMVA se refiere expresamente al principio de coordinación como uno de los principios de la actuación pública que han de regir en esta materia.

294. Un magnífico ejemplo lo constituye la firma, el 7 de marzo de 2008, de un Protocolo de colaboración entre RENFE-Operadora y los consorcios metropolitanos de transporte andaluces, para la incorporación e integración de los servicios ferroviarios de cercanías que se prestan en las áreas de Bahía de Cádiz-Jerez, Málaga y Sevilla, a la tarjeta única de los consorcios metropolitanos de transportes (fuente: *Revista Billete Único*, Año VI, abril 2008, núm. 18, editada por el Consorcio Metropolitano de Transportes de Sevilla).

295. El peso que tiene el ciudadano en el sistema diseñado por la LOTUMVA es algo que también se deja sentir en el citado artículo 3 de esta Ley.

296. El artículo 14 de los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes permite la asistencia a las sesiones del Consejo de Administración de un representante de la Administración General del Estado, con voz pero sin voto. Además, el artículo 16.1 contempla como miembros del órgano consultivo de los consorcios de transportes representantes de la Administración General del Estado y de RENFE, y solo para el caso del Consorcio de Bahía de Cádiz, también a representantes de Ferrocarriles de la Junta de Andalucía (ahora Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía), la Autoridad Portuaria del Puerto de la Bahía de Cádiz y la Empresa Pública de Puertos de Andalucía (ahora Agencia Pública de Puertos de Andalucía).

297. Quizás sería desproporcionado incorporar al Consorcio Metropolitano de la Vivienda

Como conclusión, siendo esta una cuestión de oportunidad, que ha de ser valorada por las Administraciones implicadas, nos limitamos aquí a apuntar la existencia de dicha posibilidad, así como la presencia de otras alternativas con las que también pueden cubrirse los mismos fines. En definitiva, la actuación pública coordinada por razón de la eficacia y la mejor atención al ciudadano metropolitano.

3.3.2. La adhesión al Consorcio de entidades privadas sin ánimo de lucro

Una última cosa nos queda por analizar en este apartado, la opción legal de agregar al Consorcio entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas.

En nuestra opinión, deben darse aquí por reproducidas las consideraciones antes hechas sobre lo que permiten los estatutos, en el sentido entendido de que no es obstáculo insuperable la falta de previsión estatutaria expresa sobre esta cuestión, ni la limitación de la incorporación de nuevos entes a los municipales. Bastará con modificarlos, si, llegado el caso, fuera necesario. Creemos, pues, que la adhesión de este tipo de entidades es posible en Derecho. La permiten los artículos 87 LBRL y 33.1 LDMA. Otra cosa sería, nuevamente, si es oportuna. Por tanto, también habría que entrar a ponderar aquí si supone o no un plus, el que entidades privadas sin ánimo de lucro formen parte del Consorcio, o, por el contrario, bastaría con la presencia de estas en el mismo por otros procedimientos.

Posiblemente, la incorporación de alguna de estas, podría resultar favorable desde el punto de vista de la financiación del Consorcio. Habría que preguntarse, en cualquier caso, qué tipo de entidades privadas sin ánimo de lucro podría ser positivo que pasaran a formar parte de este. Piénsese, por ejemplo, en lo que podrían aportar desde esta perspectiva las fundaciones bancarias. Si bien, habría que pensar hasta qué punto sus fines pueden casar bien con los del Consorcio. Ciertamente, en principio, se nos hace difícil pensar que pueda existir alguna concurrencia de fines e intereses con los consorcios de transportes. No ocurre así en el caso del Consorcio de la vivienda, dada la finalidad social que reviste en estos momentos la tarea de promover el acceso a la misma. Sea como sea, se trata de una cuestión sobre la que deberá reflexionarse en el futuro.

Más dudosa, desde este enfoque, nos parece la incorporación de otras entidades, como las que se encuentran presentes en el órgano consultivo del Consorcio Metropolitano de

entidades dependientes del Ministerio de Vivienda, como la Entidad Pública Empresarial del Suelo (SEPE). Pero, sin duda, podría resultar útil la presencia de representantes de esta en el Consejo Consultivo de este Consorcio, cosa esta que no está prevista en estos momentos en sus estatutos. Lo mismo cabría plantear con respecto a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, entidad de Derecho público adscrita en estos momentos a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía.

Transportes. El artículo 16.1 de los estatutos de estos suele exigir que haya representantes de entidades como las siguientes: asociaciones de consumidores y usuarios, asociaciones vecinales, asociaciones ciudadanas cuyos objetivos se centren en materia de transportes, entidades representativas de las personas de movilidad reducida. Podría pensarse, desde un punto de vista teórico, puesto que el artículo 87 LBRL lo permite, en las federaciones provinciales de estas asociaciones, y, si hubiera más de una, en la más representativa, como miembro del Consorcio. No obstante, en la práctica, si se piensa en el tipo de entidades citadas, nos parece que no tiene mucho sentido agregarlas al Consorcio como miembros del mismo, tanto si se considera lo que podrán aportar a la financiación de este, más bien poco, como si se tiene en cuenta que los intereses de estas en estar en el Consorcio se ven ya satisfechos por la simple presencia en el órgano consultivo de este.

4. La constitución del Consorcio metropolitano sectorial

La constitución de los consorcios metropolitanos sectoriales ha seguido la vía de la firma del Convenio previo entre las Administraciones implicadas, acompañada de la posterior aprobación de los estatutos del Consorcio por estas.²⁹⁸

Expresamente se contempla este procedimiento, aunque solo para los consorcios de transportes, en el artículo 25.2 de la LOTUMVA, según el cual “la creación de cada Consorcio de Transporte Metropolitano se realizará mediante el acuerdo de las Administraciones (...), y la aprobación de los correspondientes estatutos con arreglo a lo previsto en el artículo 36.2 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, de demarcación municipal de Andalucía y en la presente Ley”.

Cierto es que no hay en este precepto mención expresa alguna del instrumento que denominamos Convenio interadministrativo, aunque la referencia que se hace al “acuerdo de las Administraciones” bien puede reconducirse al mismo. En cualquier caso, en la práctica, la fórmula utilizada ha sido la descrita, incluyendo siempre la firma previa del Convenio, tanto en el caso de los consorcios metropolitanos de transportes como en el de la vivienda.

Además, los estatutos de todos estos consorcios disponen en su artículo 1, cuya rúbrica es precisamente la de “constitución”, que las Administraciones implicadas constituyen el Consorcio “al amparo de lo establecido en los artículos 33 a 36 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, de demarcación municipal de Andalucía”.

298. Por lo que hace a las fechas de firma del Convenio y de la correspondiente publicación en BOJA de los estatutos, nos remitimos, para no reiterarnos, a las indicaciones hechas en nota a pie de página al principio de este Capítulo.

El análisis de estos preceptos nos obliga a centrarnos en el 36.2 de la LDMA, que es, propiamente, la norma atinente al procedimiento de constitución de estos consorcios; y, precisamente, el artículo al que, como ya hemos indicado, se remite la LOTUMVA para la aprobación de los estatutos de los consorcios de transportes. No obstante, no estamos ante un precepto que atienda a todo el procedimiento de constitución del Consorcio, habida cuenta de que, obviando la fase previa de firma del Convenio,²⁹⁹ este artículo se limita a la aprobación de los estatutos y a los trámites posteriores a esta.

Pero es que, además, tampoco es que en este artículo se diga mucho sobre el procedimiento de aprobación estatutaria. Tan solo se indica que “los estatutos deberán ser aprobados por todas las entidades consorciadas de acuerdo con su legislación específica y remitidos a la Comunidad Autónoma para su inscripción, registro y publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.

Como ya se ha comentado en el Capítulo Primero de este libro, no existe en la LDMA una regulación detallada del procedimiento de constitución de los consorcios locales, similar a la prevista para las mancomunidades de municipios en los artículos 26, 27, 30 y 31 de la LDMA, y a la que nos podamos atener para determinar las reglas de constitución del Consorcio metropolitano sectorial. Como también ya hemos apuntado, el Consejo Consultivo de Andalucía, en Dictamen de 15 de febrero de 2001, declaró que el procedimiento previsto en la LDMA para las mancomunidades de municipios es de aplicación subsidiaria al Consorcio local.³⁰⁰ También, como expondremos a continuación, se ha aplicado el artículo 49 de la LBRL, aunque con ciertas matizaciones.

299. La firma del Convenio para la constitución del Consorcio metropolitano suele ir precedida de algún tipo de reunión o encuentro previo entre las Administraciones implicadas. El texto del Convenio de constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Sevilla es bastante explícito en cuanto a los antecedentes del mismo, por lo que puede ser tomado como ejemplo. Este Convenio, firmado el 30 de marzo de 2001, tiene como primer antecedente el Protocolo general de colaboración para el impulso de las actuaciones en materia de transporte en el Área de Sevilla, suscrito entre el Ayuntamiento de Sevilla y la Junta de Andalucía el 29 de octubre de 1999. En este se contemplaba ya la creación de un Consorcio de este tipo entre las distintas Administraciones con competencias en materia de transporte. Los trabajos de elaboración del Plan intermodal de transportes del Área de Sevilla también son citados por el Convenio como referente, dado que en el seno de los mismos se pone de manifiesto la problemática que se pretende resolver con el Consorcio metropolitano. Finalmente, el 21 de febrero de 2000, tiene lugar una reunión informativa entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, la Diputación Provincial de Sevilla y municipios del Área Metropolitana de Sevilla, donde se firma un documento de intenciones en el que se manifiesta el apoyo de estas Administraciones a la creación del Consorcio, y se acuerda el impulso del proceso administrativo necesario para su efectiva constitución.

300. De hecho, el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía es solicitado por la Consejería de Gobernación a instancias de la Diputación Provincial de Sevilla, precisamente por razón de la próxima constitución en esas fechas del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Sevilla. Obsérvese que el Dictamen es de 15 de febrero de 2001 y el Convenio de constitución de este Consorcio se firma el 30 de marzo de 2001.

Así, en lo que hace a la aprobación de los estatutos del Consorcio, la LDMA exige la aprobación previa por cada una de las entidades consorciadas, remitiendo a la legislación específica de cada una de estas para ello. Esto supone la aprobación mediante mayoría absoluta por los órganos plenarios de los ayuntamientos y de la Diputación Provincial, para el caso de las entidades locales que tengan intención de consorciarse. En la práctica, el seguimiento de los supuestos que han sido objeto de nuestro análisis, nos ha revelado que ello implica atenerse a un procedimiento de aprobación similar al previsto en el artículo 49 LBRL para la aprobación de las ordenanzas locales,³⁰¹ lo que entendemos que está justificado tanto por la naturaleza normativa de los estatutos de los consorcios como por la naturaleza jurídica local de la Administración consorcial.³⁰²

Ahora bien, una precisión importante debe hacerse, el procedimiento de elaboración de las normas locales presenta en este caso algunas especialidades, derivadas del hecho de que estemos ante lo que Martínez-Alonso Camps ha denominado un “macroprocedimiento” necesitado de una “tramitación coordinada”, así como de que la Administración autonómica también haya de aprobar por su parte los mismos estatutos.³⁰³

301. Sobre este procedimiento, *vid.* TOSCANO GIL, Francisco, *Autonomía y potestad normativa local*, Comares, Granada, 2006, p. 89-102.

302. Tomemos de ejemplo el itinerario procedimental seguido para la aprobación de los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla. En estos se ha comenzado mediante la aprobación inicial de los estatutos del Consorcio por los órganos plenarios de las distintas Administraciones locales implicadas. Así se anunciaba en el BOP de Sevilla, núm. 108, de 12 de mayo de 2007, aunque tan solo con respecto a la aprobación inicial de estos por el Pleno de la Diputación Provincial de Sevilla, exponiéndose al público durante un plazo de 30 días hábiles para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

En BOP de Sevilla, núm. 118, de 24 de mayo de 2007, se repite este anuncio, acompañado del anuncio de la aprobación inicial por los plenos de los ayuntamientos que quieren consorciarse, refiriéndose la fecha correspondiente a la aprobación por cada Pleno. En este Boletín se dice que, en función de la encomienda realizada por los correspondientes ayuntamientos a la Diputación Provincial para la publicación conjunta del anuncio de información pública, los acuerdos de aprobación inicial y el texto de los estatutos se exponen al público por un plazo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias, “en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 49.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local”. Puede notarse la remisión expresa al artículo 49 LBRL como fundamento legal del procedimiento que se sigue.

Tras cumplir con el trámite señalado, ha tenido lugar la aprobación definitiva de los estatutos del Consorcio por los órganos plenarios de todas las Administraciones locales implicadas, así como la publicación de los estatutos en BOJA de 16 de noviembre de 2007, en función de Resolución de 13 de noviembre de 2007 de la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía.

303. Según MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, el procedimiento de aprobación de los estatutos del Consorcio se ajusta a lo que puede denominarse “tramitación coordinada”, que en este caso concreto que estamos analizando se logra a través del uso de la figura de la encomienda de gestión. La intervención de diversas Administraciones conlleva que el procedimiento se convierta en lo que este autor llama un “macroprocedimiento”, lo que justifica que en la práctica administrativa se suela recurrir a soluciones coordinadas de este tipo. *Cfr.* MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis

Por lo que hace a la Administración autonómica, la remisión a su legislación específica ha de entenderse integrada en la actualidad por la nueva Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (en adelante LAJA), en cuyo artículo 12 se contienen algunas disposiciones que entendemos aplicables en este punto. Así, en el apartado 1 de este artículo se establece que la creación de un Consorcio por la Administración andaluza, o la integración en uno preexistente, ha de ser autorizada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. En el apartado 2 del mismo artículo se dice que el acuerdo de autorización para la creación del Consorcio incluirá los estatutos, y, tratándose de integración en uno preexistente, se habla de ratificación o adhesión a los estatutos. Se añade que, en todo caso, la autorización del Consejo de Gobierno requerirá informe previo de las consejerías competentes en materia de Administración Pública y de Hacienda.

Como ya sabemos, la autorización del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía no puede entenderse como un acto de constitución del Consorcio por parte de una Administración de ámbito territorial superior, sino como la autorización del Gobierno autonómico a su Administración en aras a incorporarse al Consorcio y aprobar sus estatutos, de la misma manera que lo hacen el resto de las Administraciones implicadas, y siendo coherentes con la autonomía de cada una de ellas.

Finalmente, cumpliendo con lo prescrito en el citado 36.2 de la LDMA, tiene lugar la publicación en BOJA de los estatutos, lo que implica Resolución previa de la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía acordando dicha publicación. También en el citado artículo 12.2 de la LAJA se recoge expresamente esta publicación.

A su vez, conforme al mandato del 36.2 de la LDMA, así como a lo establecido en el artículo 24.2 de la Ley 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamientos y registro de las entidades locales de Andalucía, los consorcios metropolitanos sectoriales deberán inscribirse en el Registro Andaluz de Entidades Locales.

Por lo demás, no podemos cerrar este epígrafe sin recordar que, tal y como ya hemos comentado en el Capítulo anterior, la ausencia de regulación legal específica en Andalucía sobre el procedimiento de constitución de los consorcios locales, ha sido subsanada por el artículo 80 de la LAULA, a cuya literalidad habrá que estar en la constitución de futuros consorcios.

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. 197-199.

5. El objeto y los fines del Consorcio metropolitano sectorial

En el artículo 3 de los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes podemos leer lo siguiente:

“El Consorcio se constituye con el objeto de articular la cooperación económica, técnica y administrativa entre las Administraciones consorciadas a fin de ejercer de forma conjunta y coordinada las competencias que les corresponden en materia de creación y gestión de infraestructuras y servicios de transporte, en el ámbito territorial de los municipios consorciados”.

En el mismo artículo, pero de los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, el texto es este otro:

“El Consorcio se constituye con el fin de articular la cooperación técnica, económica y administrativa entre las Administraciones consorciadas que permita coordinar las políticas en materia de vivienda en el ámbito territorial de los municipios consorciados, con el objetivo prioritario de facilitarles a los vecinos el acceso a una vivienda digna y a un precio asequible”.

A su vez, en los estatutos de los consorcios de transportes el artículo transcrito se rubrica “objeto y ámbito”, mientras que en los del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla la rúbrica que se utiliza es la de “fines perseguidos y ámbito”.

La primera observación que estimamos pertinente hacer es la relativa a esta diferencia entre objeto y fines, tanto en la rúbrica como en el contenido de los correspondientes artículos 3 de ambas clases de consorcios. Pensamos que esta diferenciación no es relevante, desde el momento en que en el Consorcio objeto y fines son lo mismo. Por tanto, la utilización de uno u otro término por los estatutos resulta indiferente, no tiene la menor trascendencia práctica en el régimen jurídico del Consorcio metropolitano.³⁰⁴

Lo segundo que tenemos que apuntar es que son dos los aspectos en los que cabe dividir el contenido del objeto y fines del Consorcio metropolitano sectorial. Por un lado, este se constituye para atender a la cooperación económica, técnica y administrativa entre las Administraciones Públicas consorciadas en un asunto del interés común de

304. Hasta tal punto es así, que se observa una utilización indistinta de los vocablos “objeto” y “fin”. Tomando de ejemplo el Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, puede notarse que, mientras en el artículo 3 de los estatutos se dice que “el Consorcio se constituye con el fin de articular la cooperación”, en la cláusula segunda del Convenio para la constitución del mismo las palabras que se utilizan son “el Consorcio se constituye con el objeto de articular la cooperación”.

estas. Por otro, se persigue que la actuación de estas Administraciones en ese campo responda a una lógica de acción pública coordinada.

En atención a esto, vamos a analizar separadamente ambos aspectos. Si bien, teniendo presente que, en realidad, ambas piezas deben encajar en armonía dentro de un mismo orden, el conformado por el sistema de relaciones interadministrativas que resulta de nuestro modelo constitucional de organización territorial, que tiene por fin último lograr la coherencia del sistema de Administraciones Públicas, y “flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias”, como ha dicho nuestro Tribunal Constitucional.³⁰⁵ Como vamos a tener ocasión de comprobar, cooperación y coordinación se encuentran especialmente interrelacionadas en el Consorcio metropolitano sectorial.

5.1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre las Administraciones consorciadas

En la medida en que el Consorcio local se configura en nuestro ordenamiento, primordialmente, como una técnica jurídica de cooperación interadministrativa, tanto el artículo 3 de los estatutos de los consorcios metropolitanos como la cláusula segunda de sus convenios de constitución comienzan apuntalando la cooperación económica, técnica y administrativa entre las Administraciones consorciadas como objeto y fin del mismo.

Dado que es lugar común entre nuestra doctrina sostener que el término cooperación se utiliza en la LBRL de forma confusa, desde luego no unívoca,³⁰⁶ conviene que empecemos este apartado precisando a qué tipo de cooperación nos estamos refiriendo en este caso.³⁰⁷

305. En este punto, es obligado citar de nuevo la STC 214/1989, de 21 de diciembre (F.J. 20.º), [RTC 1989/214], y remitirnos a las citas doctrinales que, en relación a esta cuestión, hacíamos en el Capítulo anterior.

306. *Vid.* CARBALLEIRA RIBERA, María Teresa, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 257, 1993, p. 45 y 46; LLISSET BORRELL, Francisco, *Manual de Derecho Local*, 3.ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2001, p. 317 y 318. La confusión denunciada no se produce solo con este término, afectando igualmente al resto de los que integran nuestro sistema de relaciones interadministrativas. Y, además, no se limita solo al ámbito legal, sino que también, en buena lógica, se extiende al doctrinal y al jurisprudencial. *Vid.* PAREJO ALFONSO, Luciano, “Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”, *Revista de Administración Pública. Últimas reformas legislativas y otros estudios. Homenaje al profesor Ramón Parada Vázquez*, núm. 174, 2007, p. 162-168.

307. Queda desde luego excluida, por mucho que los términos sean coincidentes con los utilizados por los estatutos de los consorcios metropolitanos, la cooperación entendida como asistencia de una Administración a otra, en un sentido como el que tiene en el artículo 36.1.b)

La cooperación³⁰⁸ que constituye el objeto del Consorcio metropolitano sectorial supone la actuación pública conjunta de distintas Administraciones, con respecto a intereses comunes y competencias que se mueven en círculos concurrentes y compartidos por las mismas. Las competencias sobre las que recae esta cooperación no son necesariamente siempre comunes a las Administraciones consorciadas, pudiendo tratarse de competencias distintas.³⁰⁹ Los que sí serán siempre comunes a todas estas serán los intereses públicos en juego, en cuanto estos se asentarán siempre sobre una misma materia, necesariamente adjetivada por lo metropolitano.

A su vez, entendemos que no estamos necesariamente ante una cooperación entre Administraciones de pequeños y medianos municipios que, por su menor capacidad de gestión y suficiencia financiera, no puedan atender por sí solos a la prestación del servicio. Ciertamente es que en el Consorcio metropolitano sectorial se sitúan pequeños y medianos municipios, pero también forman parte del mismo grandes municipios, o grandes ciudades, si se quiere. Evidentemente, para estos pequeños y medianos municipios la cooperación que se articula a través del Consorcio metropolitano sectorial puede resultar bastante importante, dados los valores de asistencia técnica y económica que supone, pero para los grandes municipios, aunque conlleve innegables ventajas de este tipo, la cooperación entendida en este sentido no resultará tan fundamental.³¹⁰

LBRL cuando se prevé la "cooperación jurídica, económica y técnica" a los municipios como competencia propia de la Diputación Provincial. Citando a CARBALLEIRA RIBERA, podemos decir que en el caso del 36.1.b) LBRL la cooperación se contempla como "competencia o función", lo que es distinto de la cooperación presente en el Consorcio, que esta define como "técnica de relación voluntaria entre dos o más entes". Cfr. CARBALLEIRA RIBERA, María Teresa, "La cooperación interadministrativa en la LBRL", *op. cit.*, p. 49, 50, 55 y ss. También al respecto, *vid.* FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2000, p. 28. Ello, sin perjuicio de que también el Consorcio pueda utilizarse a veces con una nada despreciable función de asistencia de unas Administraciones a otras, especialmente de la Administración provincial a las de corte municipal, o de la Administración autonómica a las Administraciones locales.

308. Según CLIMENT BARBERÁ, "la idea de cooperación, considerada en sí misma, responde en su contenido a su significado gramatical y etimológico de obrar o actuar con otros para obtener un determinado resultado. Se trata, pues, de realizar determinadas acciones juntamente con otros sujetos para alcanzar unos fines que son comunes a los que cooperan". Cfr. CLIMENT BARBERÁ, Juan, "La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales", *op. cit.*, p. 381. También al respecto, *vid.* CARBALLEIRA RIBERA, María Teresa, "La cooperación interadministrativa en la LBRL", *op. cit.*, p. 45.

309. Serán comunes, en cuanto idénticas, las competencias de los ayuntamientos consorciados. A su vez, las competencias de estos no serán las mismas que las de la Diputación Provincial. Igual que ni unas ni otras coincidirán con las de la Administración autonómica.

310. *Vid.* 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. 186 y ss.

De esta forma, lo que queremos destacar es que, a nuestro juicio, este tipo de cooperación no tiene como objetivo principal responder a la insuficiencia municipal, aunque para alguno de los miembros del Consorcio pueda cobrar ese sentido. La preponderancia dentro del Consorcio de grandes y medianos municipios pertenecientes a un espacio metropolitano, frente a los pequeños municipios propios del mundo rural,³¹¹ unida a la presencia de la Administración autonómica con intereses en dicho espacio, son síntomas que evidencian que la cooperación atiende aquí a otras razones.³¹²

La cooperación interadministrativa a cuya articulación ayuda el Consorcio metropolitano sectorial obedece más bien a las necesidades de eficacia de la actuación administrativa. Tratándose de un espacio común a varias Administraciones Públicas, con las características del Área Metropolitana, la cooperación perseguirá en este terreno alcanzar una acción pública coordinada, que, conforme al artículo 103.1 de la Constitución española, evite solapamientos entre las diversas acciones de estas Administraciones y optimice la actuación de estas.³¹³

311. Con todos los matices que se quieran poner al papel de los pequeños municipios en las áreas metropolitanas, desde la perspectiva de las transformaciones experimentadas en la estructura de las mismas, así como en atención al difuminado, en la actualidad, de la tradicional distinción entre lo rural y lo urbano. Al respecto, *vid.* TOSCANO GIL, FRANCISCO, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, *op. cit.*, p. 54 y ss.

312. Por otro lado, NIETO GARRIDO censura en todo caso “la constitución de consorcios entre municipios con la participación de otra Administración Pública de ámbito territorial mayor, con finalidad exclusivamente financiera”. Defiende que “en estos casos no debe constituirse un Consorcio sino una Mancomunidad de municipios que podrá financiarse con subvenciones de otras Administraciones Públicas”. Esta práctica le parece reprochable, por cuanto parece perseguir como único objetivo, a través de una fuerte aportación de capital, el control de la organización consorcial por esta Administración de ámbito territorial superior, lo que le permitirá controlar también el ejercicio de competencias municipales. *Cfr.* NIETO GARRIDO, EVA, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 97. También sobre esto, se ha pronunciado LISET BORRELL, para quien “algunos acuerdos de los Gobiernos de las comunidades autónomas que aprueban la creación de consorcios califican a estos de autonómicos como para impedir que se aplique a los mismos, ni siquiera como supletorio, el régimen local”. Su calificación como Consorcio autonómico deriva de ser la Administración autonómica la que tiene mayoría de representantes en el Consorcio, o aporta a su financiación mayores recursos, “parece que el régimen de las aportaciones (medios materiales) atrae al régimen de la representación (medios personales) y, en definitiva, al régimen jurídico (tanto de los medios personales, reales y financieros, como de los actos y contratos)”. No obstante, a juicio de este autor, “el régimen jurídico podría estar determinado por la titularidad originaria de las competencias que se ejercitan, más que por los medios económicos aportados para la financiación del Consorcio, en correspondencia por analogía, con el art. 27.4 de la LBRL, según el que ‘las competencias delegadas (aquí se trata de competencias transferidas) se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las comunidades autónomas correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la entidad local delegante’, pero no parece que, en la práctica, predomine este criterio cuando de servicios locales se trate financiados por otras Administraciones Públicas”. *Cfr.* LISET BORRELL, FRANCISCO, *Manual de Derecho Local*, *op. cit.*, p. 300.

313. Sobre los principios de eficacia y coordinación como principios constitucionales que determinan el sistema de relaciones interadministrativas en el ámbito local, lo que se desprende

También, por razones de eficacia, se busca asegurar la presencia más allá de sus límites territoriales, los marcados por el término municipal,³¹⁴ de aquellas Administraciones Públicas que no pueden, en principio, actuar sobre un espacio en el que también se desenvuelve su ciudadano, que ya no es solo ciudadano suyo, sino de todos, en cuanto se transforma en ciudadano metropolitano. En cualquier caso, la puesta en marcha de una cooperación como la que estamos describiendo, atendiendo a estrictos criterios de eficacia, redundará sin duda en el que debe ser el máximo beneficiario de esta operación, el mencionado ciudadano metropolitano.

Esta visión de la cooperación en el Consorcio metropolitano sectorial, apartada de la satisfacción de la insuficiencia municipal como fin último, centrada primordialmente en la búsqueda de la eficacia a través de una acción administrativa coordinada y del desarrollo de economías de escala, denota, a la postre, una especificidad propia de la figura consorcial objeto de nuestro estudio.

5.2. El ejercicio conjunto y coordinado de competencias

Tal y como ha quedado plasmado en el epígrafe anterior, la finalidad principal del Consorcio metropolitano sectorial, como instrumento de cooperación entre Administraciones Públicas, es lograr una acción pública coordinada en la materia sobre la que recae la cooperación y como resultado de esta acción de cooperar. Se pretende así alcanzar una mayor realización de los principios constitucionales de coordinación y de eficacia,³¹⁵ que

también de los artículos 10.1 y 55 de la LBRL, *vid.* RIVERO YSERN, José Luis, "Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 228, 1985, p. 661-663 y 672. Al respecto, también puede verse PAREJO ALFONSO, Luciano, "Relaciones interadministrativas y régimen local", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 4, 1984.

314. Lo que es finalidad inherente a toda organización administrativa metropolitana, dado que, como ya apuntábamos en TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, *op. cit.*, p. 84 y ss., desde las primeras formulaciones históricas, lo que se ha pretendido con estas estructuras administrativas es superar los estrechos límites administrativos del municipio, para así poder operar con un concepto de ciudad que no se corresponde necesariamente con el de la Administración municipal. Esta finalidad también ha sido considerada como propia en sus orígenes de la institución consorcial, según alguno de nuestros autores, señaladamente LÓPEZ PELLICER, en base a STS de 2 de abril de 1979 (RJ 1979/1942), en la que se indicaba que "la necesidad, en ciertos casos, de *expandirse fuera del término municipal* ha sido tan apremiante y tan justificada que, se ha dicho, la institución consorcial ha surgido por generación espontánea, no apareciendo regulada hasta que se promulgó el mencionado Reglamento de servicios" (la cursiva es nuestra). *Cfr.* LÓPEZ PELLICER, José A., *El Consorcio urbanístico*, *op. cit.*, p. 29.

315. A la eficacia, expresada en su vertiente de economicidad, como eficiencia, se refiere el artículo 25.1 de la LOTUMVA cuando dispone que "la ordenación y coordinación de los transportes en cada uno de los ámbitos metropolitanos delimitados y la gestión del correspondiente Plan de transporte metropolitano podrá llevarse a cabo por un Consorcio con las facultades necesarias para garantizar el funcionamiento eficiente del sistema de transportes".

han de regir la actuación de nuestras Administraciones Públicas, conforme al artículo 103.1 de nuestra Carta Magna. Por tanto, la cooperación en el Consorcio metropolitano tiene por objeto el ejercicio conjunto y coordinado de las competencias de las Administraciones Públicas implicadas sobre una materia de interés metropolitano,³¹⁶ como resulta de los términos del artículo 3 de los estatutos consorciales y del apartado segundo del clausulado de los convenios de constitución.

También se insiste en esta finalidad del Consorcio metropolitano sectorial en las exposiciones de motivos de sus convenios de constitución, aunque solo en los de los consorcios de transportes. En la mayoría de ellos se recoge, en términos muy parecidos, la siguiente formulación:

“La gestión del sistema de transporte no puede realizarse eficazmente partiendo de un modelo territorial y administrativamente fragmentado, sino que precisa de la existencia de instancias de coordinación que permitan planificar y gestionar sus aspectos fundamentales de forma integrada. (...) En consecuencia, las Administraciones firmantes consideran necesaria la creación de una entidad consorcial de colaboración mediante la cual las Administraciones ejercerán en el futuro de forma coordinada sus competencias en materia de creación y gestión de infraestructuras y servicios de transporte”.³¹⁷

Además, el artículo 33.1 de la LDMA, que resulta aquí de aplicación, contempla expresamente este aspecto como una de las finalidades del Consorcio local regulado en el mismo, al disponer lo siguiente:

“Las entidades locales podrán constituir consorcios con cualquier otra Administración Pública o entidad privada sin ánimo de lucro que persiga fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas para la realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la consecución de fines de interés común”.

316. Sobre la necesidad de coordinar la acción pública en los espacios metropolitanos, *vid.* ENTRENA DURÁN, FRANCISCO, “Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias”, *Papers: revista de sociología*, núm. 78, 2005, p. 83.

317. La palabra “coordinada” no es utilizada en todos los convenios que hemos podido analizar, solo la encontramos, en principio, en el del Área de Granada. En el del Área Metropolitana de Sevilla se emplea “mancomunada”, mientras que en los correspondientes a las áreas de Bahía de Cádiz y Campo de Gibraltar se utiliza “conjunta”. El Convenio del Área de Málaga prescinde del citado párrafo. En nuestra opinión, el término más preciso jurídicamente sería el de “coordinada”, por ser el que mejor expresa el principio constitucional de coordinación al que tiende en este punto el Consorcio metropolitano.

Esta referencia a la utilización del Consorcio local para la coordinación de actividades no está presente en la legislación básica estatal, es un añadido del legislador autonómico andaluz. Ahora bien, si no se quiere desvirtuar la configuración básica del Consorcio local como técnica de cooperación, hay que hacer una interpretación de este artículo acorde a la misma.

Ello supone entender que el Consorcio local sigue siendo, ante todo, una técnica jurídica de cooperación, de “realización de actuaciones conjuntas”, en los términos del 33.1 LDMA. Su principal justificación radica en la concurrencia de un interés público común a las entidades que se consorcian, que es lo que lleva a estas a integrarse voluntariamente en el Consorcio. La acción de estas entidades en el seno del Consorcio es una acción cooperadora, que consiste en realizar “actuaciones conjuntas” para atender a un fin común, la satisfacción de los intereses públicos concurrentes.

Lo que ocurre es que entre los fines que persiguen estas entidades cuando se unen al Consorcio puede estar también el alcance de una acción pública coordinada, que evite solapamientos y disfunciones, en atención al cumplimiento de los principios de coordinación y eficacia del artículo 103.1 de la Constitución. Dicho en otros términos, o, mejor aún, en los del 33.1 LDMA, la constitución del Consorcio puede tener como fin “la coordinación de actividades” propias de las entidades consorciadas, que estas llevan a cabo sobre materias que son del interés común de todas ellas. Esta “coordinación de actividades” se logrará a través de la cooperación o actuación conjunta de las entidades pertenecientes al Consorcio, utilizando el mismo como instrumento a tal efecto.

De esta forma, la cooperación entre las entidades consorciadas y la coordinación de las actividades de las mismas pueden ir unidas en el Consorcio local, siempre y cuando la cooperación sea el medio principal a través del cual se logre dicha coordinación.³¹⁸ Esto, en definitiva, es lo que ocurre en el Consorcio metropolitano que aquí estamos estudiando.

Por tanto, aunque la coordinación puede ser contemplada, en principio, como una técnica que supone el sometimiento forzoso de las Administraciones coordinadas a la Administración que las coordina, en el supuesto que estamos analizando esto no es así. No se trata de la coordinación vista como técnica del 59 LBRL, sino de la coordinación planteada como principio constitucional al que han de tender las Administraciones Pú-

318. Se trata, como ha dicho PAREJO ALFONSO, de entender la coordinación también como un fin, un estado-resultado al que se llega utilizando las técnicas de relaciones interadministrativas propias de nuestro Derecho, entre las que se encuentran las de coordinación, pero también las de cooperación. Y, entre estas últimas, habría que incluir al Consorcio. *Cfr.* PAREJO ALFONSO, Luciano, “Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”, *op. cit.*, p. 172 y 188.

blicas en su actuación. Cierto es que, en base al artículo 33.1 de la LDMA, el Consorcio metropolitano sectorial termina actuando aquí también como Administración coordinadora de las actividades de las Administraciones que forman parte del mismo. Pero esta coordinación es el resultado de un sometimiento voluntario, el que se efectúa cuando estas Administraciones deciden formar parte del Consorcio.³¹⁹

Lo que se logra con esto es evitar que la acción de coordinación de las actividades de las Administraciones locales en el ámbito metropolitano la realice la Administración autonómica, lo que podría hacer con fundamento en los artículos 10.2 y 59 LBRL, y previa habilitación legal. La conversión del Consorcio metropolitano sectorial en instancia de coordinación resulta, sin duda, muy saludable para la autonomía local, que experimenta de esta forma un salto cualitativo en su sustanciación.

En este contexto, no nos convence que el artículo 1 de los estatutos de los consorcios metropolitanos remita al artículo 58 de la LBRL como uno de los preceptos en los que se fundamenta legalmente la constitución de estos consorcios. Y es que, aunque el 58 LBRL configura un órgano de colaboración con una finalidad coordinadora, este órgano tiene funciones meramente deliberantes o consultivas, lo que no es el caso de los consorcios metropolitanos sectoriales. Este órgano es claramente otra cosa.

Además de otras muchas diferencias que podrían señalarse entre el tipo de cooperación en la que se encuadra el Consorcio metropolitano sectorial como Consorcio local, que es la del 57 LBRL, y la cooperación regulada en el 58 LBRL. Así, por detenernos en una de las más significativas, y siguiendo a la profesora Carballeira Ribera, podemos decir que en el caso del 58 LBRL estamos ante “un órgano más de la Administración creadora” del órgano de colaboración, “integrado en su propio aparato administrativo”, sin personalidad jurídica propia y diferenciada de la Administración titular. Esto, nos dice esta autora, diferenciando entre ambos tipos de cooperación, “los sitúa en un plano cualitativamente diverso al de aquellos entes dotados de personalidad jurídica que surgen de una relación bilateral paccionada, (...) fórmulas derivadas de la cooperación como técnica relacional”, como es el caso del Consorcio.³²⁰

319. Según CLIMENT BARBERÁ, “coordinar significa ordenar de común una o unas determinadas actividades que corresponden a varios sujetos y que han de realizar cada uno de ellos”. *Cfr.* CLIMENT BARBERÁ, Juan, “La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales”, *op. cit.*, p. 382. Esta definición recoge la esencia de la coordinación, más allá del carácter forzoso de esta, característica que, entendemos, debe restringirse a aquellos supuestos de coordinación en los que la misma aparece como técnica a la que se recurre en defecto de las fórmulas cooperativas, como último recurso. Por ello, la coordinación que se da en el Consorcio metropolitano es una coordinación voluntaria, en la medida en que aparece combinada con la técnica cooperativa.

320. *Cfr.* CARBALLEIRA RIBERA, María Teresa, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, *op. cit.*, p. 62. También al respecto, *vid.* FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, *op. cit.*, p. 67-70.

No se entiende, pues, del todo esta remisión al artículo 58 LBRL, que se justifica solo en parte, en cuanto el órgano allí previsto tiene una función coordinadora. Por tanto, a nuestro entender, la remisión es bastante desacertada. Si lo que se pretendía con ello era justificar la función coordinadora de los consorcios metropolitanos sectoriales, hubiera bastado con remitir al artículo 33.1 LDMA, como ya se hace. Esta remisión, unida a la forma en que se configura dicha coordinación en los estatutos de estos consorcios, su ley singular, al fin y al cabo, hubiera sido más que suficiente.

6. Las funciones y competencias del Consorcio metropolitano sectorial

6.1. Las materias sobre las que recaen las competencias del Consorcio metropolitano sectorial

Como paso previo al análisis de las competencias del Consorcio metropolitano sectorial, creemos que hay que precisar las materias sobre las que estos consorcios ejercen sus competencias. En este extremo, lo primero que tenemos que hacer es distinguir entre los dos tipos de consorcios metropolitanos sectoriales que estamos estudiando. Una vez realizada esta operación, estaremos en condiciones de determinar, de entre los puntos de encuentro existentes entre ambas clases de consorcios, aquel que los acerca en función de la materia, convirtiéndose en rasgo común a ambos.

Como ya ha podido constatarse desde el comienzo de este Capítulo, los sectores materiales en los que se atribuyen competencias al Consorcio metropolitano sectorial son el transporte, en los consorcios metropolitanos de transportes, y la vivienda, en el Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla. Esto, por tanto, es lo que diferencia a ambos tipos de consorcios metropolitanos desde un punto de vista material. Al mismo tiempo, es lo que los aproxima.

Decimos esto porque el punto de conexión entre ambos sectores materiales radica en el interés público metropolitano existente en los mismos. Esto es, se trata de materias en las que residen competencias de diversas Administraciones Públicas con presencia en el Área Metropolitana, y que demandan, tanto por atención al principio constitucional de coordinación como por las ventajas propias de las economías de escala, su gestión a un nivel metropolitano.

En ambos casos estamos ante materias propiamente metropolitanas. Lo que ocurre es que, como ya indicábamos en las primeras páginas de este Capítulo, mientras que el transporte es lo que podríamos denominar una materia metropolitana clásica, la preocupación por la vivienda como sector material que pueda enfocarse desde el prisma

metropolitano es algo más propio de los últimos tiempos. La misma existencia de un solo Consorcio Metropolitano de la Vivienda en Andalucía, de reciente constitución además, frente a ocho consorcios constituidos en materia de transporte, es un indicador sintomático de esto que estamos apuntando, la novedad de la vivienda como materia metropolitana.

6.2. Las competencias del Consorcio metropolitano sectorial

Pasando al detalle de las competencias atribuidas a los consorcios metropolitanos sectoriales, nuevamente debemos distinguir entre los consorcios de transportes y el de la vivienda del Área de Sevilla. Diversos factores, entre los cuales resulta fundamental la novedad de la vivienda como sector material metropolitano, inciden sobre el cuadro competencial de estos consorcios, arrojando un resultado distinto en cada caso.

6.2.1. Las competencias de los consorcios metropolitanos de transporte

Con respecto a los consorcios metropolitanos de transporte, habida cuenta de que existe regulación legal sobre los mismos, debemos comenzar por examinar las correspondientes disposiciones de la LOTUMVA, en cuanto recogen algunas previsiones sobre las competencias de estos.

Primeramente, el artículo 26 de la LOTUMVA, cuya rúbrica es precisamente “competencias”. En el apartado 1 de este se dice que estos consorcios “podrán asumir el ejercicio de las competencias de ordenación, coordinación, control, inspección³²¹ y sanción³²² respecto de los servicios, tráfico, infraestructuras e instalaciones declarados de interés metropolitano, con excepción de los previstos en el párrafo segundo del artículo 13.3 de esta Ley,³²³ así como el ejercicio de las competencias de ordenación y coordinación del resto de los transportes que se desarrollen en los ámbitos metropolitanos delimitados, todo ello en los términos establecidos en el Plan de transporte metropolitano y sin perjuicio de las previsiones expresas de la presente Ley”. El apartado 2 de este mismo artículo añade que “los estatutos de cada Consorcio concretarán la extensión de las competencias que se asuman por los mismos”.

321. A su vez, en el artículo 35.1 de la LOTUMVA se contempla la atribución, en su caso, “a las entidades públicas de transporte metropolitano”, entre las que se encuentra el Consorcio, de la función de inspección de los servicios de transporte de viajeros previstos en la Ley.

322. Por otro lado, el artículo 48 de la LOTUMVA señala que “las entidades de transporte metropolitano que ejerzan competencias sobre los servicios e instalaciones declarados de interés metropolitano”, ejercerán la potestad sancionadora en relación con los mismos. En buena lógica, entre estas entidades se encuentran los consorcios metropolitanos de transportes.

323. El artículo 13.3 de la LOTUMVA, es el relativo a las infraestructuras y servicios de transporte mediante ferrocarril metropolitano, que quedan excluidos del ámbito competencial del Consorcio.

No es este el único precepto de la Ley que entra en las posibles competencias de los consorcios metropolitanos de transporte. El artículo 21 de la LOTUMVA, que regula el procedimiento de elaboración de los PTM, también recoge posibles competencias del Consorcio en relación a esta cuestión. De esta manera, el apartado 1 de este precepto dice que “la elaboración y aprobación inicial del Plan de transporte metropolitano y de sus revisiones se realizará por la Consejería competente en materia de transportes a propuesta, en su caso, del Consorcio a que se refiere el Título IV de esta Ley”.³²⁴ En el mismo apartado se añade que “las modificaciones que no supongan revisión del Plan serán aprobadas por la Consejería competente en materia de transportes a propuesta, en su caso, del Consorcio de Transporte Metropolitano”. Por último, el apartado 2 de este artículo dispone que “en la redacción del Plan de transporte metropolitano y de sus modificaciones y revisiones deberá posibilitarse la participación, en todo caso, (...) de las entidades de transporte metropolitano a que se refiere el Título IV de la presente Ley”.³²⁵

Pero la LOTUMVA va más allá, por cuanto da pie a que la gestión posterior del PTM, una vez aprobado, se atribuya al Consorcio Metropolitano de Transportes, lo que hace en otro artículo, el 25.1, en el que, recordemos, se dice que “la ordenación y coordinación de los transportes en cada uno de los ámbitos metropolitanos delimitados y la gestión del correspondiente Plan de transporte metropolitano podrá llevarse a cabo por un Consorcio”.

También en el artículo 33 de la LOTUMVA, en sede de financiación, podemos hallar más competencias que pueden ser asumidas por el Consorcio. El 33.1 establece que este, o, en su caso, el órgano de gestión del PTM, “fijará las cantidades a recibir por las empresas operadoras de transporte”. El 33.2 atribuye igualmente a este, o al órgano de gestión del Plan, “la distribución de las aportaciones o subvenciones recibidas de las distintas Administraciones”.³²⁶

Conforme a estas determinaciones, en el artículo 4.1 de los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes se produce la efectiva asunción de competencias por estos. El análisis del listado competencial contenido en este precepto nos permite distinguir, a grandes rasgos, entre tres tipos de competencias. En un primer grupo están aquellas que tienen que ver con la elaboración y gestión del PTM, recogidas en las letras

324. El Consorcio al que se refiere el Título IV de la Ley no es otro que el Consorcio Metropolitano de Transportes.

325. Entre las entidades de transporte metropolitano reguladas en el Título IV de la LOTUMVA se encuentran los consorcios metropolitanos de transportes, a los que se dedica el Capítulo I de este Título.

326. Desde el momento en que, como veremos, los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes han asumido en su artículo 4 la competencia de gestión del PTM, podemos decir que Consorcio metropolitano y órgano de gestión del Plan son coincidentes.

a), b), c), y f) de este artículo. En un segundo grupo, coincidente con las letras d), e), g), h), e i), nos encontramos con las 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, así como con otras derivadas de estas. Por último, podemos referirnos a un tercer grupo de competencias del Consorcio, las relativas a la financiación del transporte metropolitano, incluidas en las letras j) y k).

De este artículo podemos extraer varias conclusiones. En primer lugar, hay que señalar que el listado competencial de los estatutos se ajusta a las disposiciones competenciales de la LOTUMVA, lo que no podía ser de otra manera, dado el rango superior de esta como Ley. Aun así, cabe apuntar algún añadido competencial no incluido expresamente en el elenco de la LOTUMVA, en concreto, las competencias descritas en las letras g), h) e i) del artículo 4.1 de los estatutos.³²⁷ No obstante, entendemos que estos añadidos competenciales no deben suponer ningún problema, por cuanto en realidad de lo que se trata es de facultades inherentes a la ordenación del servicio público, subsumidas, por tanto, en competencias previstas en la Ley, y, en cualquier caso, fruto del acuerdo de las Administraciones integrantes del Consorcio.³²⁸

En segundo lugar, puede decirse que es de fácil constatación que las competencias del Consorcio Metropolitano de Transportes no giran solo en torno a la prestación del servicio público de transporte metropolitano, si bien, es cierto que, lo relativo a este, ocupa un lugar muy importante dentro de su ámbito competencial, aunque en función de distintos títulos de intervención. En cualquier caso, es esta la competencia más cercana al ciudadano metropolitano, la que este percibe con una mayor facilidad.

Esto, al fin y al cabo, casa bien con el artículo 33.2 de la LDMA, en el que se dispone que “la prestación de servicios de carácter supramunicipal se efectuará preferentemente a través de consorcios entre municipios y diputaciones provinciales”. La LDMA entiende al Consorcio como instrumento idóneo para la prestación de servicios en el ámbito supramunicipal,³²⁹ siendo en este caso dicho ámbito supramunicipal de carácter metro-

327. Estas letras del artículo 4.1 de los estatutos contienen las siguientes competencias: el establecimiento del marco tarifario para la prestación de los servicios en el ámbito territorial del Consorcio, la promoción de la imagen unificada del sistema de transportes del Área Metropolitana, y la promoción del transporte público.

328. Además, algunas de estas competencias ya se recogían en las versiones de los estatutos previas a la modificación de estos por la LOTUMVA, por cuanto derivaban de los compromisos competenciales asumidos por las Administraciones consorciadas en el clausulado de los convenios de constitución.

329. A esta concepción del Consorcio se muestran favorables en RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín, MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, Rafael y CADENAS NEVADO, Adrián, “Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España”, *op. cit.*, p. 177.

politano. En nuestra opinión, puede afirmarse que la LOTUMVA y los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes son coherentes con este planteamiento legal, si bien, introduciendo algunas modificaciones al mismo, las que vienen de la participación activa de la Administración autonómica andaluza como miembro del Consorcio, que no se queda, pues, en la mera colaboración a la constitución de este en los términos expresados en el artículo 34 LDMA.³³⁰

6.2.2. Las competencias del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla

El análisis de las competencias del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla denota diferencias importantes con respecto a los consorcios metropolitanos de transportes, tanto por lo que hace a la técnica de atribución competencial empleada como a la sustantividad de estas competencias. En este caso también se atiende a esta cuestión en el artículo 4.1 de los estatutos, aunque, como puede verse, con un enfoque bien distinto:

“El Consorcio desarrollará sus funciones en las materias de vivienda y suelo residencial, de acuerdo con las competencias y servicios que las Administraciones consorciadas, en cada caso competentes, quieran atribuirle o delegarle”.

330. Como es sabido, el artículo 15 de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, que regula las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las diputaciones provinciales de su territorio, asigna a las diputaciones provinciales “la prestación de los servicios de carácter supramunicipal”, recogiendo lo ya establecido por el 36.1.c) LBRL. Al mismo tiempo, establece una cautela, consistente en señalar que “las diputaciones provinciales pueden prestar servicios de carácter supramunicipal mientras que los ayuntamientos respectivos no los estén prestando”. El mismo artículo 15 dice que “se consideran servicios de carácter supramunicipal aquellos que, siendo competencia de los municipios, se desarrollen por imperativo legal en un ámbito superior al municipal o encuentren su organización más idónea en dicho ámbito, y, en especial, los de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos, ciclo hidráulico, mataderos, extinción de incendios y transporte de viajeros”. El artículo 16 de la misma Ley admite varias posibilidades en orden a la prestación de estos servicios, entre las que se encuentran los consorcios entre diputaciones y ayuntamientos, incluso contando con la colaboración de la Junta de Andalucía.

Lo que ha pasado es que, por Ley andaluza posterior, la LDMA, se ha declarado este último medio como preferente al resto de los previstos en el citado artículo 16, al establecerse en su artículo 33.2 que “la prestación de servicios de carácter supramunicipal se efectuará preferentemente a través de consorcios entre municipios y diputaciones provinciales en los términos previstos en el Capítulo III de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, que regula las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las diputaciones provinciales de su territorio”. Tanto en el artículo 16.c) de la Ley 11/1987, incluido en este Capítulo III al que remite el trascrito 33.2 LDMA, como en el artículo 34 LDMA, en diferentes términos, se prevé la posibilidad de que estos consorcios cuenten con la colaboración de la Junta de Andalucía. Aunque, ciertamente, en ningún caso, ni en la Ley 11/1987 ni en la LDMA, se contempla expresamente que esta colaboración fuera como miembro del Consorcio. No obstante, y desde el momento en que esto era posible legalmente, lo que la LOTUMVA ha hecho ha sido concretar con posterioridad esta colaboración autonómica a la prestación de los servicios supramunicipales en relación a un sector material determinado.

Frente a la fórmula empleada para los consorcios metropolitanos de transportes, que consistía en la asunción de competencias por estos partiendo de una previa definición legal de las mismas, en el Consorcio Metropolitano de la Vivienda, al no haber regulación legal específica sobre estos consorcios, la cuestión queda abierta a la entera disposición de las Administraciones consorciadas, que serán las que deban atribuir o delegar al Consorcio las competencias que en el futuro, con el alcance que estimen pertinente, les parezcan más oportunas. Se trata, en definitiva, de la misma fórmula que se utilizaba en los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes antes de la entrada en vigor de la LOTUMVA,³³¹ con la diferencia de que en estos había al menos un listado estatutario de funciones sobre las que operar la atribución competencial en su caso,³³² cosa esta que no ocurre en los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda.

No obstante, a pesar de la inexistencia en estos momentos de un listado competencial estatutario, del texto de los propios estatutos, de lo dispuesto en el Convenio de constitución del Consorcio y de las directrices establecidas con posterioridad por el POTAU de Sevilla, pueden detraerse algunas pautas que nos orienten sobre por dónde irá esa atribución competencial en el futuro.

El primer elemento cierto es que el sector material sobre el que han de recaer estas competencias es el que llamamos vivienda de interés metropolitano. El antes transcrito artículo 4.1 de los estatutos prevé que las competencias que se atribuyan al Consorcio lo sean “en las materias de vivienda y suelo residencial”.

A su vez, en el artículo 3 de los estatutos se establece como parte del objeto del Consorcio “coordinar las políticas en materia de vivienda en el ámbito territorial de los municipios consorciados, con el objetivo prioritario de facilitarles a los vecinos el acceso a una vivienda digna y a un precio asequible”. En nuestra opinión, puede considerarse que de este precepto se deriva ya una atribución competencial directa al Consorcio metropolitano, que tiene así la competencia de coordinación de las actividades en materia de vivienda de las Administraciones consorciadas que se desarrollen en el Área Metropolitana, con la finalidad última de facilitar al ciudadano metropolitano el acceso a una vivienda digna a un precio asequible.

A esto hay que sumar, en la misma línea, las directrices que establece el artículo 51 del POTAU de Sevilla, que viene a reforzar y especificar la comprensión de la competencia apuntada. Según el apartado 1 de este artículo, “las políticas sobre el mercado de vivien-

331. También en el artículo 4.1 de los estatutos. La LOTUMVA, al cambiar la fórmula de atribución competencial, trajo consigo la necesidad de modificar los estatutos en este punto.

332. Estas funciones, recogidas en los estatutos, derivaban directamente de los compromisos competenciales asumidos por las Administraciones consorciadas en los convenios de constitución de los consorcios (cláusula quinta de los correspondientes convenios).

da se integrarán con las políticas de suelo a fin de incrementar el patrimonio público de suelo, cuyo destino preferente será la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Las políticas en materia de suelo se orientarán a promover una oferta que atienda a las necesidades de primera vivienda, favoreciendo los mercados más desequilibrados". El apartado 3 dispone que la Consejería competente en la materia y los ayuntamientos del Área Metropolitana "coordinarán sus actuaciones de ordenación, planificación y gestión mediante la realización de actuaciones concertadas". Estas actuaciones, según el apartado 4, se instrumentarán a través del Consorcio metropolitano de vivienda "como órgano de gestión para establecer una respuesta coordinada a la demanda de vivienda a partir de la disponibilidad de suelos y viviendas de titularidad pública con una especial atención a los criterios de selección existentes en cada municipio y un sistema transparente de adjudicación tanto en el ámbito municipal como supramunicipal". El Consorcio, añade, "ejercerá funciones de programación y gestión de operaciones destinadas a ofertar vivienda protegida, identificando aquellos suelos idóneos para este fin".

El Convenio de constitución del Consorcio concreta un poco más, en su exposición de motivos, qué tipo de actividades, en materia de vivienda y con el referido fin, pueden realizar las Administraciones consorciadas, actividades que exigen la cooperación de estas al objeto de lograr una política pública coordinada en la materia. Así, en el texto del Convenio se afirma que "se quiere poner en común un conjunto de políticas que, apoyadas tanto en la construcción de nuevas viviendas como en el fomento del alquiler para la utilización de un número importante de viviendas desocupadas, facilite el acceso a la vivienda a familias, especialmente jóvenes, que se ven expulsadas del mercado libre como consecuencia del constante incremento de precios".

Por tanto, entendemos, que la actividad administrativa objeto de cooperación y coordinación en el Consorcio metropolitano será la de fomento de la construcción de nuevas viviendas y del alquiler de viviendas desocupadas, en condiciones tales que se facilite el acceso a las mismas al ciudadano metropolitano necesitado de ellas.

La cláusula cuarta del Convenio de constitución nos da algunas pautas más sobre las competencias que deberá tener el Consorcio, al convenirse en ella que, desde el momento de su creación, este inicie sus actividades desarrollando las siguientes actuaciones:

"a) Elaborar un estudio de necesidades de vivienda de modo coordinado en todo el ámbito del Área Metropolitana, con especial atención a la demanda existente en cada municipio y las posibles ofertas que desde las diferentes Administraciones se puedan presentar a corto y medio plazo.

"b) Establecer una puesta en común de gestión para dar una respuesta ágil e inmediata a la demanda de vivienda a partir de las ofertas existentes en el mer-

cado y de la disponibilidad de suelos públicos, con una especial prioridad a los criterios de selección existentes en cada municipio y un sistema transparente de adjudicación tanto en el ámbito municipal como en el supramunicipal.

“c) Realizar las actividades de carácter material, técnico o de servicios, en política de vivienda, que mediante encomiendas de gestión y atribuciones le puedan ser encargadas por las Administraciones consorciadas, en cada caso competentes en las mismas, incluyendo su participación en el ejercicio de las funciones de inspección.

“d) Aquellas otras que en su día, por su carácter supramunicipal, establezca el Plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de Sevilla como actuaciones del Consorcio”.

Comenzando con las actuaciones descritas en las letras c) y d) de esta cláusula, lo cierto es que estas dependen de funciones que están aún por venir, por cuanto aún no se han asignado al Consorcio en el momento inicial de su constitución, además de tener un carácter bastante abierto en su formulación, precisado de concreción posterior. Las funciones que se deriven del apartado c) dependerán de posteriores encomiendas y atribuciones, por lo que, con solo el texto del Convenio en las manos, no puede decirse nada más sobre ellas. Y con respecto a la posibilidad del apartado d), lo cierto es que, tras leer el artículo 51.4 del POTAU de Sevilla, norma dictada con el carácter de directriz en relación a este tema, no puede decirse que se haya añadido nada nuevo.

Ahora bien, el análisis de las actuaciones descritas en las letras a) y b), entendidas en armonía con el resto de las indicaciones de este mismo Convenio, de los estatutos del Consorcio, y del texto del POTAU, que venimos comentando en este epígrafe, sí que nos permite llegar a alguna conclusión definitiva sobre las competencias del Consorcio. De esta manera, podemos afirmar que, en estos momentos, las competencias del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla se limitan a la cooperación en aquellas actividades públicas en las que se concreta la política de vivienda de interés metropolitano de las Administraciones consorciadas, especialmente, en el urbanismo, acompañada de la coordinación de las mismas, así como a la realización de funciones de estudio sobre las necesidades existentes en la materia.

Más allá del marco descrito, poco puede añadirse. La aprobación por el Parlamento andaluz de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, no ha alterado en este punto este panorama, no atendiéndose en la misma de forma específica a la institución consorcial. Ello no es óbice a que las obligaciones asumidas en materia de vivienda en esta nueva Ley por las Administraciones andaluzas, Junta de Andalucía, ayuntamientos y diputaciones provinciales, puedan ser ejercidas de

manera coordinada utilizando la figura del Consorcio metropolitano. En la medida en que las Administraciones implicadas lo decidan, en el Área Metropolitana de Sevilla, o en otras áreas andaluzas, pueden optar por atribuir algunas de sus funciones a un Consorcio metropolitano.

Específicamente, el artículo 14 de la nueva Ley contempla la posibilidad de realizar actuaciones concertadas en materia de vivienda, dirigidas a la elaboración de planes o programas supramunicipales, a iniciativa municipal o de la Comunidad Autónoma. Estas actuaciones concertadas entre los ayuntamientos y la Junta de Andalucía se canalizarán, según la Ley, a través de los convenios de colaboración que procedan. Bien puede convenirse, si así se estima oportuno, la constitución de un Consorcio metropolitano para la realización de estas actuaciones, o la atribución, al que ya exista, caso del Área de Sevilla, de estas funciones.

6.3. Las potestades públicas atribuidas al Consorcio metropolitano sectorial para el ejercicio de sus competencias

Los problemas que se suscitan en relación a la atribución de potestades públicas al Consorcio metropolitano sectorial no resultan diferentes de los que se presentan con respecto a cualquier otro Consorcio local. No hay especificidad propia en este tema, cuya problemática, así como su solución, es la que ya avanzábamos cuando tratábamos el Consorcio local en el Capítulo anterior.

De esta forma, teniendo en cuenta que los consorcios metropolitanos que estamos estudiando se someten al legislador autonómico andaluz de régimen local, y que este, en el momento en que se constituyeron estos consorcios, no regulaba la atribución de potestades administrativas al Consorcio local, tendremos que proceder a analizar otras fuentes del ordenamiento jurídico aplicable para ver si se atiende a este aspecto y de qué manera. Por lo que hace a los consorcios metropolitanos de transportes, como existe Ley reguladora de los mismos, la LOTUMVA, habremos de empezar por ahí, para luego pasar al texto de sus estatutos. En el caso del Consorcio Metropolitano de la Vivienda solo cabe examinar el texto estatutario. En función del ámbito sobre el que pueda ejercerse, en su caso, la potestad, también tendremos que considerar leyes como la LRJPAC, el TRHL, la Ley de 16 de diciembre de 1954, de expropiación forzosa (en adelante LEF) y la LPAP.

Debe advertirse que, enseguida, se constata que ni la LOTUMVA, para el caso de los consorcios metropolitanos de transportes, ni los estatutos de ninguno de los consorcios metropolitanos sectoriales, contienen en su articulado un listado donde se realice una atribución expresa de potestades administrativas, al modo del contenido en el artículo 4.1 LBRL para las Administraciones locales territoriales necesarias, o en el 25 LDMA para las mancomunidades de municipios andaluzas.

Ahora bien, ello no quiere decir que no pueda haber asignación expresa de potestades públicas a estos consorcios, lo que ocurre es que, en caso de haberla, se encontrará dispersa a lo largo del articulado de las normas aplicables a los mismos. Por tanto, el enfoque de nuestro análisis implicará, necesariamente, combinar la atención que se preste a aquellas potestades respecto de las cuales haya un pronunciamiento expreso en el texto legal o estatutario, aunque no sea a través de un listado *ad hoc*, con la determinación de aquellas otras sobre las cuales nada se diga expresamente en estos textos normativos, pero se entiendan implícitas por derivarse de las funciones que se atribuyan a los consorcios metropolitanos en los mismos, así como de otras normas del ordenamiento jurídico.

Por lo demás, debe decirse que la introducción en la LAULA de un precepto específico sobre la atribución de potestades administrativas al Consorcio local, ha venido a solucionar en parte este problema, al menos en relación a aquellas potestades que no exigen atribución legal expresa, por su menor incidencia sobre la esfera jurídica del ciudadano. Decimos esto porque la redacción que se ha dado al artículo 78.4 de la LAULA, según el cual “las potestades de los consorcios serán las estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines, debiéndose contener de forma expresa en sus estatutos”, no satisface, en nuestra opinión, los supuestos de potestades cuya atribución esté reservada a Ley específica, para una mayor garantía del ciudadano afectado por la incidencia de las mismas.

Conforme al planteamiento metodológico expuesto, procedemos ahora a determinar, una por una, las potestades administrativas atribuidas, en su caso, a los consorcios metropolitanos sectoriales, distinguiendo en cada una de ellas, si procediese, entre uno y otro tipo de Consorcio metropolitano. Será en este análisis detallado, al detenernos en alguna de las posibles potestades públicas, donde vamos a encontrarnos con alguna novedad de interés, fruto, principalmente, de cambios normativos ya apuntados en el Capítulo anterior, que van a tener aquí también cierta trascendencia.

6.3.1. Potestad de autoorganización

Dejando a un lado la potestad de autoorganización en un sentido inaugural, que, como sostiene Martínez-Alonso Camps,³³³ nunca puede corresponder al ente resultante de la asociación, que es el Consorcio, sino a las Administraciones que se consorcian y lo constituyen,³³⁴ podemos decir que los consorcios metropolitanos sectoriales tienen po-

333. *Cfr.* MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis e YSA FIGUERAS, Tamykò, *Las personificaciones instrumentales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*, *op. cit.*, p. 101.

334. Significativo a este respecto es el artículo 28.1 de la LOTUMVA, según el cual “la estructura, organización, competencias y régimen de funcionamiento de los órganos de los consorcios se determinará en los correspondientes estatutos”.

testad de autoorganización. Esta afirmación es consecuencia directa de su condición de Administración Pública. No tendría sentido atribuirles competencias tan sustantivas sobre la acción pública como las que hemos analizado en páginas precedentes, si no se les supusiera al mismo tiempo la atribución de esta potestad, necesaria para organizar las actuaciones públicas que forman parte de sus funciones, con los correspondientes límites legales y estatutarios.

Esto que decimos encuentra también su constatación en el articulado de sus estatutos, especialmente en preceptos tan reveladores, a nuestro parecer, como el 15.1.h), donde se atribuye al Consejo de Administración del Consorcio competencia para “aprobar la estructura organizativa de los servicios del Consorcio en razón de las necesidades de la gestión derivadas de los objetivos establecidos para la consecución de los fines del Consorcio”, pero también en otros como los artículos 15.1.a),³³⁵ 15.1.j)³³⁶ y 15.2.³³⁷ Igualmente, en el artículo 8 de los estatutos se establece la capacidad del Consorcio para elegir cualquiera de las formas de gestión previstas en el Derecho Administrativo, lo que, entendemos, entra también dentro de la esfera de autoorganización del Consorcio.

6.3.2. Potestad normativa

Dentro del ámbito de sus funciones, por razón de la necesaria reglamentación interna del servicio, creemos que el Consorcio metropolitano sectorial tiene potestad normativa. Esto puede verse en la competencia que se asigna al Consejo de Administración del mismo para “aprobar los reglamentos de funcionamiento de los diferentes servicios del Consorcio”, artículo 15.1.p) de los estatutos de los consorcios de transportes, 15.1.n) en el Consorcio de la vivienda.

Disentimos así de los términos empleados por la profesora Nieto Garrido, para quien “el Consorcio en principio no tiene potestad reglamentaria ya que las normas aprobadas por él no innovan el ordenamiento jurídico, simplemente son una manifestación de la

335. El artículo 15.1.a) de los estatutos atribuye al Consejo de Administración la competencia para “ejercer el gobierno y la dirección superior de todos los servicios del Consorcio”.

336. En el artículo 15.1.j) de los estatutos se atribuye al Consejo de Administración competencia para “aprobar la plantilla de personal y el Catálogo o relación de puestos de trabajo existentes en su organización”.

337. El artículo 15.2 de los estatutos del Consorcio metropolitano permite al Consejo de Administración de este, para mayor agilidad en la gestión, crear en su seno un “Comité Ejecutivo”, en el caso del Consorcio de transportes, “Comisión Ejecutiva” en el caso del Consorcio de la vivienda. A este órgano, dice este precepto, el Consejo podrá delegarle las facultades que determine, debiendo concretar en el acuerdo de creación su composición y régimen de organización y funcionamiento. También el órgano consultivo del Consorcio metropolitano, regulado en el artículo 16 de los estatutos, entraría dentro del ámbito de autoorganización del Consorcio, especialmente por lo que hace al Consorcio de la vivienda, por presentar un régimen jurídico más abierto, aún por crear.

potestad de autoorganización".³³⁸ En nuestra opinión, no puede afirmarse que el Consorcio no goce de potestad reglamentaria, otra cosa es el alcance de la misma, que es a lo que se refiere esta autora, y que supone que dicha potestad normativa se limite al ámbito interno o doméstico. En cualquier caso, nosotros, en nuestro análisis de este aspecto del Consorcio metropolitano sectorial, nos sentimos más cercanos a los términos en los que se expresa Martínez-Alonso Camps, que proclama abiertamente la potestad reglamentaria del Consorcio.³³⁹

6.3.3. Potestades tributaria y financiera

La atribución de potestad tributaria al Consorcio metropolitano sectorial no es desde luego algo que resulte en términos claros y expresos de sus estatutos. La determinación de si esta está atribuida o no a los mismos debe hacerse siempre con ciertos límites y cautelas, habida cuenta de la incidencia de esta potestad sobre los ciudadanos.

El primero de estos límites consiste en circunscribir los ingresos de Derecho público que se puedan exigir en el ejercicio de esta potestad a tasas, contribuciones especiales y precios públicos,³⁴⁰ y solo para el caso de los consorcios metropolitanos de transportes, puesto que para el de la vivienda no se han previsto recursos de este tipo en sus estatutos.³⁴¹ De esta forma, la pregunta que aquí nos estamos haciendo se limita a los consorcios de transportes.

El segundo límite de esta potestad viene dado por la ausencia de una atribución legal expresa de potestad normativa al Consorcio metropolitano sectorial, una potestad que vaya más allá de la que le permite dictar reglamentos en el ámbito interno o doméstico. Por tanto, la capacidad del Consorcio para establecer este tipo de recursos dependerá forzosamente de la aprobación de las correspondientes normas fiscales por las Administraciones consorciadas.³⁴² Cualquier tipo de reglamentación dictada por el Consorcio en relación a la percepción de recursos de este tipo estará necesariamente condicionada por estas normas.

338. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 160.

339. 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. 102.

340. Como ya se ha visto en el Capítulo anterior, conforme a los artículos 154 y 152.1 del TRHL. Por lo demás, la consideración de los precios públicos en este punto, obedece al hecho de que se regulan en el 152.1 TRHL junto a las tasas y las contribuciones especiales. No obstante, somos conscientes de que los precios públicos no tienen naturaleza tributaria.

341. Artículos 15.1.q) y 33.1 de los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes.

342. 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. 102 y 103; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 187.

En este sentido, resulta significativo que la competencia que se reconoce al Consejo de Administración del Consorcio Metropolitano de Transportes, en el artículo 15.1.q) de los estatutos, se limite a “*proponer* el establecimiento de tasas, precios públicos y contribuciones especiales, así como *proponer* la fijación, la modificación o revisión de las tarifas de los mismos, y las de aquellos cuya gestión se encomiende al Consorcio” (la cursiva es nuestra). Como ha señalado Martínez-Alonso Camps, el hecho de que algunos estatutos recojan esta potestad y, a continuación, prescriban la necesidad de ratificación por los entes consorciados, evidencia que, por sí mismo, no la tiene atribuida el Consorcio.³⁴³

Por todo ello, debemos concluir que no puede decirse que el Consorcio Metropolitano de Transportes tenga atribuida potestad tributaria, por cuanto para nada se deriva esto de sus estatutos, sino más bien todo lo contrario. El Consorcio se limita a “percibir” estos ingresos, utilizando los términos del artículo 4.2 de sus estatutos.

Mayor es el margen de la potestad financiera del Consorcio metropolitano, si se circunscribe a los medios de financiación no tributarios, dada la diferente naturaleza de este otro tipo de recursos. Esto nos permite afirmar sin ambages que esta potestad se deriva de algunas de las formulaciones contenidas en el texto de los estatutos: de la amplia declaración de capacidad del artículo 4 de estos,³⁴⁴ de la enumeración de los recursos del Consorcio que se hace en el artículo 33.1, y de algunas de las competencias del Consejo de Administración listadas en el artículo 15.1.³⁴⁵

Por último, cabe referirse a la llamada potestad presupuestaria, que suele vincularse a la potestad financiera.³⁴⁶ Esta potestad, enfocada hacia la aprobación del presupuesto propio, no plantea problemas en su atribución al Consorcio, y se recoge con nitidez en el artículo 15.1.f) de los estatutos, donde se asigna al Consejo de Administración de este la competencia para aprobar “el Presupuesto anual del Consorcio y los planes y programas de actuación, inversión y financiación”.

343. 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. 103.

344. Artículo 4.3 de los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes, artículo 4.2 de los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla.

345. Por lo que hace a los consorcios metropolitanos de transportes, artículos 15.1.f), r), s) y t) de sus estatutos. Con respecto al Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, artículos 15.1.f), o), y p) de sus estatutos.

346. Vid. FANLO LORAS, Antonio, “Las prerrogativas locales”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho municipal I*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2003, p. 736.

6.3.4. Potestad de programación o planificación

La atribución al Consorcio metropolitano sectorial de potestades de programación o planificación resulta claramente del artículo 15.1.f) de sus estatutos, en el que se dice que el Consejo de Administración de este tiene competencia para aprobar “los planes y programas de actuación, inversión y financiación, así como los planes de ordenación de transportes o creación de infraestructuras”, en el caso del Consorcio de transportes, competencia para aprobar “los planes y programas de actuación, inversión y financiación” en el caso del de la vivienda.

No puede decirse, visto el tipo de potestad de que se trata, que esta plantee especiales problemas en su atribución al Consorcio desde la perspectiva del principio de legalidad. Máxime, si se tiene en cuenta que se trata de una potestad que puede considerarse inherente a la condición de Administración Pública del Consorcio.³⁴⁷

6.3.5. Potestad expropiatoria

Nada dicen las normas estudiadas sobre la posibilidad de que el Consorcio metropolitano sea titular de potestad expropiatoria. Tampoco resultaría fácil, en principio, atribuírsela, puesto que, como es sabido, se trata de una potestad pública reservada a las Administraciones Públicas territoriales. La reserva de la misma a este tipo de Administraciones por parte del artículo 2.1 de la LEF³⁴⁸ hace difícil pensar en una solución de otro tipo, por mucho que la posterior LBRL en su artículo 4.2 dejara abierta esta cuestión al legislador autonómico de régimen local.³⁴⁹

En esta línea, nuestra mejor doctrina ha venido a entender que no cabe atribuir potestad expropiatoria al Consorcio local, opinión que compartimos. No obstante, ello no impide, según se ha dicho, que este sea beneficiario de la potestad expropiatoria ejercida por las Administraciones territoriales consorciadas, siempre y cuando dicha condición de beneficiario le haya sido atribuida legalmente,³⁵⁰ conforme al artículo 2.2

347. En este sentido, *vid.* REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 253.

348. El artículo 2.1 de la LEF dice que “la expropiación forzosa solo podrá ser acordada por el Estado, la provincia y el municipio”. Tras la CE de 1978 es lugar común entender que esta posibilidad se extiende a comunidades autónomas e islas.

349. Con todo, pueden encontrarse en la legislación autonómica algunas quebras al principio general según el cual la potestad expropiatoria se reserva en exclusiva a las Administraciones territoriales. Ello ha sido puesto de manifiesto por FANLO LORAS, quien advierte de la atribución de esta potestad a las entidades metropolitanas catalanas en el artículo 8.3.b) del TRLMRLC, o al Consorcio de Aguas y Residuos de la Rioja en la Disposición adicional primera 3.c) de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. *Cfr.* FANLO LORAS, Antonio, “Las prerrogativas locales”, *op. cit.*, p. 738.

350. *Cfr.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 163 y 164; MARTÍN MATEO,

de la citada LEF.³⁵¹ A este respecto, el profesor Rebollo Puig sostiene, que “hubiera sido oportuno un expreso reconocimiento legal para no tener que depender (...) de la legislación sectorial relativa a cada una de las actividades de los consorcios”.³⁵²

Por nuestra parte, a falta de reconocimiento en la LDMA de la condición de beneficiario de la expropiación al Consorcio local, no existiendo tampoco este reconocimiento para los consorcios metropolitanos en la legislación sectorial, entendemos que estos carecen de la posibilidad de ser beneficiarios de la expropiación. A su vez, la nueva regulación establecida por la LAULA no ha añadido novedad alguna al respecto, por lo que cabe sostener la misma conclusión.

6.3.6. Potestad de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes

La cuestión de si el Consorcio metropolitano sectorial puede ser titular de las potestades de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes ha quedado ahora resuelta con la nueva LPAP, en cuyo artículo 41.1 se atribuyen estas potestades a las Administraciones Públicas para la defensa de su patrimonio. En nuestra opinión, los términos en los que está redactado este precepto, y el carácter básico del mismo, tienen como consecuencia directa la ampliación de los posibles titulares de potestades sobre los bienes públicos. De esta forma, se superan claramente las limitaciones que se derivaban de la LBRL y del Reglamento de bienes de las entidades locales de 1986, que parecían ceñir estas potestades en el ámbito local a las Administraciones territoriales,³⁵³ al establecer ahora el nuevo artículo 41.1 LPAP lo que sigue:

“Para la defensa de su patrimonio, las Administraciones Públicas tendrán las siguientes facultades y prerrogativas:

Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Trivium, Madrid, 1987, p. 131-133; REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 253 y 254.

351. El artículo 2.2 de la LEF dispone que “podrán ser beneficiarios de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública las entidades y concesionarios a los que se reconozca legalmente esta condición”.

352. *Cfr.* REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 255.

353. Sobre esta cuestión ha reflexionado GALLARDO CASTILLO, para llegar a la conclusión de que “la titularidad subjetiva de potestades públicas en materia de bienes corresponde, bajo la expresión de ‘presunción iuris tantum’ a los entes territoriales, manteniendo a salvo las excepciones que en este sentido, puedan formular las comunidades autónomas, en función de la posibilidad de concreción que les ofrece el apartado segundo del art. 4 LRBR”. *Cfr.* GALLARDO CASTILLO, María Jesús, *El Derecho de Bienes de las Entidades Locales. Teoría y práctica Jurisprudencial*, La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2007, p. 44-49. A nuestro juicio, la nueva LPAP, en el sentido que estamos indicando, hace innecesarias ya este tipo de interpretaciones.

“a) Investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio.

“b) Deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad.

“c) Recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos.

“d) Desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el título que amparaba la tenencia”.

La dicción de este precepto, que habla de Administraciones Públicas, sin hacer distinciones al respecto,³⁵⁴ nos permite aplicarlo al Consorcio local, en cuanto este es Administración Pública,³⁵⁵ y, por tanto, también al Consorcio metropolitano sectorial. Si este es titular de un patrimonio propio, deberá entenderse implícita a su condición de Administración Pública la posibilidad de ejercer las potestades correspondientes sobre estos bienes, en la medida en que se lo demande la necesidad de protegerlos, así como la finalidad de atender a los intereses públicos en presencia. De esta manera, el nuevo tratamiento de este tema en la LPAP ha venido a clarificar la cuestión de la atribución de potestades sobre bienes públicos a Administraciones Públicas no territoriales, incidiendo, pues, de forma significativa sobre el Consorcio.³⁵⁶

Por tanto, aunque nada se diga en sus estatutos, hay que entender que el Consorcio metropolitano sectorial cuenta con estas potestades por aplicación de la LPAP, siempre

354. La única distinción entre tipos de Administraciones Públicas se hace en el apartado 3 de este artículo 41 LPAP, al disponerse que “las entidades públicas empresariales dependientes de la Administración General del Estado o vinculadas a ella y las entidades asimilables a las anteriores vinculadas a las Administraciones de las comunidades autónomas y corporaciones locales solo podrán ejercer las potestades enumeradas en el apartado 1 de este artículo para la defensa de bienes que tengan el carácter de demaniales”. Puesto que el Consorcio local no es, en ningún modo, asimilable a las mencionadas “entidades públicas empresariales”, este precepto no le es aplicable, de tal forma que nuestro Consorcio metropolitano sectorial podrá ejercer las facultades señaladas tanto respecto de bienes demaniales como de bienes patrimoniales.

355. Conforme a la interpretación que del ámbito subjetivo de aplicación de la LPAP exponíamos en el Capítulo anterior, atendiendo a su artículo 2.2, en el que considerábamos incluido al Consorcio local como Administración Pública que es.

356. Discrepamos de la solución ofrecida por KONNINCKX FRASQUET, que, entendiendo aplicables en este punto los artículos 82 LBRL y 44.1 del Reglamento de bienes de las entidades locales de 1986, afirma que el Consorcio, al no ser ente local territorial, solo puede instar el ejercicio de estas potestades de las entidades locales, pero no ejercerlas como propias. *Cfr.* KONNINCKX FRASQUET, Amparo, “Comentario al artículo 87 LBRL”, en DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (coord.), *Comentarios a la Ley básica de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local)*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2005, p. 1609.

que sea titular de bienes patrimoniales o demaniales sobre los que ejercer las mismas.³⁵⁷ Aunque, ciertamente, como apunta Martínez-Alonso Camps, en estos casos siempre es recomendable consignar estas potestades en los estatutos, puesto que ahorra dudas posteriores.³⁵⁸ Por lo que, en este punto, entendemos que sería buena una reforma de los estatutos de los consorcios metropolitanos que aclarara la cuestión.

Tratándose de bienes adscritos, no integrados en su patrimonio como propios, aunque nada se diga sobre esto en la legislación aplicable, entendemos que el ejercicio de estas potestades será cosa de la Administración consorciada a la que corresponda la titularidad del bien,³⁵⁹ pudiendo instarse de esta su ejercicio. También en este caso debería contemplarse expresamente dicha posibilidad en los estatutos del Consorcio metropolitano, solución esta que se propugna para el Consorcio local por Rebollo Puig.³⁶⁰

6.3.7. Presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos

Los estatutos de los consorcios metropolitanos nada dicen sobre la prerrogativa de presunción de legitimidad y ejecutividad de los actos de estos. Tampoco hay norma alguna al respecto en la LOTUMVA.

No obstante, como ha indicado Rebollo Puig, es esta una prerrogativa típica de la Administración Pública, “consustancial al sometimiento al Derecho Administrativo pro-

357. Salvedad hecha de la potestad de desahucio administrativo, que, según los artículos 41.1.d) y 58 LPAP, solo cabe ejercerla respecto de bienes demaniales. Otra distinción relevante entre las potestades que pueden ejercerse sobre ambos tipos de bienes públicos se produce respecto de la potestad de recuperación de oficio, puesto que el artículo 55.3 LPAP dispone que “si se trata de bienes y derechos patrimoniales la recuperación de la posesión en vía administrativa requiere que la iniciación del procedimiento haya sido notificada antes de que transcurra el plazo de un año, contado desde el día siguiente al de la usurpación. Pasado dicho plazo, para recuperar la posesión de estos bienes deberán ejercitarse las acciones correspondientes ante los órganos del orden jurisdiccional civil”. Mientras que el 55.2 permite que, “si los bienes y derechos cuya posesión se trata de recuperar tienen la condición de demaniales, la potestad de recuperación podrá ejercitarse en cualquier tiempo”. Al respecto, *vid.* FLORES DOMÍNGUEZ, Luis Enrique, “La conservación y defensa de los bienes locales. Las potestades respecto de sus bienes”, en FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los bienes de las entidades locales en Andalucía*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 2007, p. 542, 570, y 582-584.

358. *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. 106.

359. *Vid.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 165.

360. En opinión de REBOLLO PUIG, en lo que hace a la recuperación de oficio, esta puede instarse de la Administración consorciada competente, aunque tal posibilidad deberá consignarse en los estatutos. *Cfr.* REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 254.

pio del Consorcio”, sin esta, dice, “ya no se acertaría a comprender en qué consiste su régimen jurídico administrativo”.³⁶¹

En esta línea, hay que tener en cuenta que los estatutos del Consorcio, en su artículo 28, disponen que “el régimen jurídico de los actos del Consorcio será el establecido con carácter general por las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo de las Administraciones Públicas”. También, en su artículo 31, puede encontrarse una remisión a la LRJPAC para su aplicación como norma supletoria “en lo no previsto en los presentes estatutos respecto al funcionamiento y régimen jurídico del Consorcio”. La LRJPAC, en sus artículos 56 y 57, regula las prerrogativas referidas como predicables de “los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo”. Y el Consorcio metropolitano sectorial es Administración Pública.³⁶²

En conclusión, cabe afirmar que, en cualquier caso, la prerrogativa de presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos es potestad propia del Consorcio metropolitano sectorial.

6.3.8. Potestad de ejecución forzosa

El artículo 95 de la LRJPAC recoge la potestad de ejecución forzosa, proclamándola con respecto a toda Administración Pública, por lo que podría pensarse que no existe mayor problema en atribuírsela al Consorcio metropolitano, como Administración Pública que es. No obstante, la trascendencia de la misma,³⁶³ “derivada del carácter coercitivo que afecta a los derechos de las personas”, como ha afirmado Martínez-Alonso Camps, aconseja obrar con cautela, no atribuyéndola a la ligera, a falta de pronunciamiento estatutario expreso,³⁶⁴ o incluso de pronunciamiento legal (en los casos de los artículos 99 y 100 LRJPAC). Siguiendo esta línea de pensamiento, dado que esta potestad administrativa no se contempla expresamente en los estatutos de los consorcios metropolitanos, hay que entender que estos no la tienen. Si se quiere que la tengan, deberían reformarse los estatutos en este extremo, o establecerse previsiones específicas en normas de rango legal.

361. Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 253. En el mismo sentido, defendiendo la aplicación de los artículos 56 y 57 LRJPAC al Consorcio local, *vid.* KONNINCKX FRASQUET, Amparo, “Comentario al artículo 87 LBRL”, *op. cit.*, p. 1610; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 168 y 169.

362. Téngase en cuenta también el artículo 51 LBRL, que es el que afirma la ejecutividad de los actos de las entidades locales, ubicado en el Título V LBRL: “Disposiciones comunes a las entidades locales”.

363. *Vid.* FANLO LORAS, Antonio, “Las prerrogativas locales”, *op. cit.*, p. 745.

364. 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. 107. También en esta línea, *vid.* REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 253.

Ahora bien, esto no impediría, como sostienen tanto Nieto Garrido como Rebollo Puig, que sea posible instar su ejercicio de las Administraciones consorciadas.³⁶⁵ Lo que, creemos, sería el caso de los consorcios metropolitanos sectoriales.

6.3.9. Potestad sancionadora

Del análisis conjunto de la LOTUMVA y los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes se deriva la atribución expresa de potestad sancionadora a este Consorcio.

El artículo 26.1 de esta Ley prevé la posibilidad de que el Consorcio asuma la competencia de “sanción respecto de los servicios, tráfico, infraestructuras e instalaciones declarados de interés metropolitano”. El artículo 4.1 de los estatutos de estos consorcios asume esta competencia en su letra d). Y el artículo 48 de la LOTUMVA dispone expresamente que las entidades de transporte metropolitano que asuman competencias sobre los servicios e instalaciones declarados de interés metropolitano, ejerzan la potestad sancionadora en relación a estos.

Por tanto, sabiendo que entre estas entidades se encuentra el Consorcio Metropolitano de Transportes, no cabe ninguna duda de que, conforme a los preceptos que acabamos de citar, existe una atribución legal expresa de potestad sancionadora al mismo.

Por supuesto, este habrá de sujetarse en el ejercicio de la misma a las prescripciones de los artículos 36 a 50 de la LOTUMVA, que son los que contienen la ordenación legal del régimen sancionador en esta materia, tipificando infracciones y sanciones.

La única laguna en este punto la encontramos en la regulación del procedimiento sancionador, que no se hace por la Ley. Lo único que esta dice, en su artículo 38, es que este habrá de ajustarse a lo dispuesto en la LRJPAC y en su normativa de desarrollo, “teniendo en cuenta, en su caso, las especificaciones previstas para el procedimiento sancionador en las normas en materia de transportes o en las correspondientes ordenanzas municipales”.

Entendemos, pues, que, respetando estos parámetros, el Consorcio Metropolitano de Transportes podrá aprobar el correspondiente Reglamento regulador del procedimiento sancionador, en el ejercicio de la potestad normativa necesaria para ello.

Por lo que hace al Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, nada se dice en sus estatutos sobre la atribución al mismo de potestad sancionadora, y, en

365. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 1609; REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, op. cit., p. 254.

cualquier caso, no hay previsión legal al respecto. Por tanto, concluimos que en estos momentos no goza de dicha potestad, sin perjuicio de que en el futuro se entienda que deba tenerla. En cualquier caso, si se decide atribuirle potestad sancionadora, habría que hacerlo mediante Ley.³⁶⁶

Por último, debemos apuntar que la regulación referida no prejuzga la existencia de la correspondiente potestad disciplinaria que, en su caso, pudiera ejercerse respecto del personal al servicio del Consorcio metropolitano y de quienes estén vinculados a este por una relación contractual, usando los términos del artículo 127.3 LRJPAC, en función de la relación de especial sujeción que los somete al Consorcio. Eso sí, en todo caso, el régimen disciplinario aplicable en estos casos deberá regularse en los correspondientes reglamentos internos del Consorcio.

6.3.10. Potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos

La misma conclusión a la que llegábamos con respecto a la prerrogativa de presunción de legitimidad y ejecutividad de los actos del Consorcio metropolitano sectorial, es aplicable para el caso de la potestad de revisión de oficio de los actos y acuerdos de este, y, sobre la base de idéntico presupuesto, la falta de regulación legal expresa en los estatutos del Consorcio, además de en la LOTUMVA, en el caso de los de transportes. Por tanto, sostenemos la aplicación de la LRJPAC en este punto, artículos 102 y siguientes,³⁶⁷ tanto por las remisiones contenidas en los artículos 28 y 31 de los estatutos, como por razón de la condición de Administración Pública del Consorcio metropolitano.³⁶⁸

No obstante, hay que añadir, siguiendo las acertadas indicaciones de la profesora Nieto Garrido en relación a esta potestad, que sería aconsejable que la misma se recogiera expresamente en los estatutos, por razón de los recelos que suscita su atribución, dado que puede "afectar a derechos e intereses legítimos de los particulares y, en general, al principio de seguridad jurídica que consagra el art. 9.3 CE".³⁶⁹

366. La cláusula cuarta del Convenio para la constitución del Consorcio de vivienda para los vecinos del Área de Sevilla, en su apartado c), prevé la participación de este en funciones de inspección. Bien podría optarse en el futuro por otorgarle auténticas funciones de inspección, y también en esta línea, como consecuencia de ello, potestad sancionadora.

367. Téngase en cuenta también el artículo 53 LBRL, que prevé la revisión de oficio de los actos y acuerdos de las entidades locales.

368. En este sentido, *vid.* KONNINCKX FRASQUET, Amparo, "Comentario al artículo 87 LBRL", *op. cit.*, p. 1609; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 168.

369. *Cfr.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 168.

6.3.11. Prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para sus créditos

En nuestra opinión, deben predicarse del Consorcio metropolitano sectorial las prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública en relación a sus créditos, aunque no haya un reconocimiento expreso de las mismas en el texto de sus estatutos. A pesar de ello, hay que considerarlas inherentes al Consorcio por su condición de Administración Pública, tal y como ha venido sosteniendo el profesor Rebollo Puig.³⁷⁰

Además, en el artículo 31 de los estatutos se remite a la aplicación supletoria del TRHL en relación al funcionamiento y régimen jurídico del Consorcio. Esto nos situaría directamente en la aplicación del artículo 2.2 del TRHL, que dispone lo siguiente:

“Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de Derecho Público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la Hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la Hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes”.

6.3.12. Inembargabilidad de sus bienes y derechos

También como resultado de la aprobación de la nueva LPAP, puede sostenerse que el Consorcio metropolitano sectorial goza de la prerrogativa de la inembargabilidad de sus bienes y derechos. Retomando aquí el planteamiento que defendíamos para las otras potestades que recaen sobre los bienes del Consorcio, puede decirse que, en cuanto que este es Administración Pública,³⁷¹ se le aplicará igualmente la LPAP en este punto. Sin embargo, esta solución requiere de algunas matizaciones que vamos a hacer a continuación, y que irán en función de que esta prerrogativa se predique respecto de los bienes demaniales o de los bienes patrimoniales del Consorcio.

De esta forma, tratándose de bienes demaniales del Consorcio, bajo el presupuesto de que este puede ser titular de bienes de este tipo, la inembargabilidad de los mismos resulta directamente de la aplicación del artículo 6.a) de la LPAP, que tiene carácter bá-

370. Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 253.

371. Otra vez estamos ante una de esas prerrogativas inherentes a la condición de Administración Pública del Consorcio, sin las que, como decía REBOLLO PUIG, ya no se acertaría a comprender en qué consiste el régimen jurídico administrativo de este. Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *op. cit.*, p. 253.

sico.³⁷² En este precepto se proclama que entre los principios a los que ha de ajustarse “la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones Públicas” está el de inembargabilidad. Teniendo en cuenta el carácter básico de este artículo, y la condición de Administración Pública del Consorcio, ninguna duda nos cabe de que, de ser el Consorcio metropolitano sectorial titular de bienes de dominio público, estos serán inembargables.

Sin embargo, el caso de los llamados bienes patrimoniales es distinto, y el tratamiento cambia, puesto que no puede afirmarse con carácter general la inembargabilidad de los mismos. No lo hace la LPAP, cuyo artículo 8.1, al enumerar los principios a los que ha de ajustarse “la gestión y administración de los bienes y derechos patrimoniales por las Administraciones Públicas”, deja a un lado el principio de inembargabilidad.

La exclusión de la generalidad de la aplicación de este privilegio con relación a todo bien público es resultado de la conocida doctrina jurisprudencial de la STC 166/1998, de 15 de julio [RTC 1998/166]. No obstante, el que este principio no se pueda mantener ya con respecto a todos los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas, no excluye el que pueda predicarse de los mismos bajo ciertas condiciones, por razón del cumplimiento de un fin público, también conforme a la citada Sentencia. Según esta, el privilegio de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales, sí se dará cuando estos estén “afectados materialmente a un uso o servicio público”.

Esta doctrina ha sido recogida por la LPAP, que, en su artículo 30.3, dispone que “ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública”. Es cierto que este precepto no es de aquellos que la Disposición final segunda de la LPAP declara de aplicación general.³⁷³ A pesar de ello, dado el sentido de la jurisprudencia referida, la interpretación que de esta ha venido haciendo la doctrina científica,³⁷⁴

372. Y además, claro está, del artículo 132.1 de la Constitución, según el cual el régimen jurídico de los bienes de dominio público se inspira, entre otros, en el principio de inembargabilidad.

373. Lo que para MORILLO-VELARDE PÉREZ resulta paradójico. *Cfr* MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, “El patrimonio de las entidades locales de Andalucía: visión general y marco normativo”, en FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los bienes de las entidades locales en Andalucía*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 2007, p. 54.

374. Sobre este tema, puede verse BARRERO GONZÁLEZ, Enrique, “Ejercicio de acciones. El embargo de bienes patrimoniales”, en FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los bienes de las entidades locales en Andalucía*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 2007, p. 454-461; FANLO LORAS, Antonio, “Las prerrogativas locales”, *op. cit.*, p. 752-755; FLORES DOMÍNGUEZ, Luis Enrique, “La incidencia de la sen-

y, como ha señalado el profesor Martín Rebollo, atendiendo a la recepción de esta doctrina también en otras “normas inequívocamente generales”, como el TRHL (artículo 173.2) o la LGP (artículo 23.1), hay que entender aplicable la misma con dicha generalidad a toda Administración Pública.³⁷⁵ Por tanto, también al Consorcio metropolitano sectorial, cuyos bienes patrimoniales, caso de que los tuviera, habrán de considerarse inembargables cuando estén afectos materialmente a un uso o servicio público.

6.4. Los modos de gestión del servicio en el Consorcio metropolitano sectorial

Al pasar al análisis de los modos de gestión del servicio que puede utilizar el Consorcio metropolitano sectorial, es preciso detenerse en el artículo 8 de sus estatutos, por ser el que regula esta cuestión, bajo la rúbrica “gestión de servicios” en el caso del Consorcio Metropolitano de Transportes, “gestión de las actuaciones” en el del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla; diferencia esta que es coherente con la distinta naturaleza de las competencias de uno y otro Consorcio, más ligadas a la prestación de servicios, en sentido estricto, en el caso de las del Consorcio de transportes.

El mencionado artículo 8 dispone, para los consorcios metropolitanos de transporte, lo siguiente:

“1. Para mejor desarrollo de su objeto el Consorcio podrá concertar con entidades públicas, corporaciones locales y particulares, los programas y las actuaciones adecuadas al desarrollo de sus objetivos, utilizando las formas y técnicas de cooperación, asociación o gestión de los servicios que se muestren más eficaces para la satisfacción de los intereses públicos.

“2. Para la gestión de los servicios de su competencia, el Consorcio podrá utilizar cualquiera de las formas previstas en el Derecho Administrativo”.

La misma formulación se repite para el Consorcio Metropolitano de la Vivienda, con la diferencia de que en sus estatutos se utiliza la expresión “para la gestión de las actuaciones” en lugar de “para la gestión de los servicios de su competencia”, lo que va en la línea de la diferencia que hemos apuntado al principio de este epígrafe.

tencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio, en la protección de los bienes patrimoniales de las entidades locales”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 35, 1999, p. 83-106; RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho Local*, 5.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004, p. 319-324.

375. Cfr. MARTÍN REBOLLO, Luis, *Leyes administrativas*, 15.ª ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009, p. 1618.

En cualquier caso, de la lectura de este precepto, puede concluirse el carácter abierto del mismo, por cuanto no cierra las formas de gestión que podrá utilizar el Consorcio metropolitano, de tal forma que las mismas dependerán del acuerdo que se adopte al respecto en el seno del Consorcio, que deberá ser el que opte por unas u otras formas de gestión en cada caso, en el ejercicio de su potestad de autoorganización.

En la práctica, al menos por lo que hace al Consorcio Metropolitano de Transportes, observamos que ha sido bastante habitual la utilización del contrato de gestión de servicios públicos, en su modalidad de concesión, forma de gestión indirecta regulada ahora en el artículo 253.a) de la nueva Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, por remisión del artículo 85.2.B) de la LBRL.³⁷⁶

7. La organización del Consorcio metropolitano sectorial

Como ya sabemos, la ley ha establecido pocas determinaciones en orden a fijar la estructura organizativa de los consorcios locales. El legislador andaluz se limitaba a decir en el artículo 36.3 de la LDMA que “los órganos de representación de los consorcios estarán integrados por comisionados de todas las entidades consorciadas en la proporción que se fije en los estatutos”.³⁷⁷ El artículo 36.1.c) de esta misma Ley remitía a los estatutos del Consorcio el régimen orgánico de este, como parte del contenido mínimo de los mismos.³⁷⁸ Por tanto, en nuestro propósito de analizar la organización del Consorcio metropolitano sectorial, como Consorcio local andaluz, tendremos que centrarnos principalmente en el texto de sus estatutos.

Con todo, aún habremos de tener en cuenta alguna determinación legal más, aunque solo para el caso del Consorcio Metropolitano de Transportes, dado que el artículo 28 de la LOTUMVA, bajo la rúbrica “Órganos de los consorcios de Transporte Metropolitano”, contiene alguna norma al respecto. Dejando para más adelante lo que este precepto dispone en sus apartados 2 y 3, queremos dejar ya apuntado aquí lo que se dice en su apartado 1, aunque, por redundante con respecto al 36.1 de la LDMA, resulte superfluo. Pues nada nuevo hay bajo la letra del 28.1 de la LOTUMVA, según el cual, “la

376. Desaparece así la remisión que el artículo 85.2.B) LBRL hacía al artículo 156 del texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por motivo de la aprobación de la nueva Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, que es a la que ahora se remite la LBRL.

377. Como ya se ha comentado en el primer Capítulo de este trabajo, el artículo 81 de la LAULA ha ido más allá, al establecer limitaciones a la representación de las entidades consorciadas en los órganos de gobierno, de tal modo que ninguna de ellas pueda ostentar la mayoría absoluta en estos.

378. Los apartados 4 y 5 de la LAULA siguen en línea con esta previsión.

estructura, organización, competencias y régimen de funcionamiento de los órganos de los consorcios se determinará en los correspondientes estatutos”.

La estructura organizativa del Consorcio metropolitano sectorial está regulada en el Capítulo I del Título II de sus estatutos, cuya rúbrica es, precisamente, “Organización”. Los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes distinguen en su artículo 10 entre órganos de decisión y órganos de consulta, en función de la distinta naturaleza de estos.³⁷⁹ Como órganos de decisión se regulan la Presidencia, la Vicepresidencia, el Consejo de Administración, el Comité Ejecutivo y la Gerencia. Los órganos de consulta son las comisiones técnicas y el Comité Consultivo.

Los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla no realizan esta distinción de forma expresa, aunque en la práctica la siguen, dadas las funciones que se asignan a los órganos previstos en ellos. En estos se regulan la Presidencia, las vicepresidencias, el Consejo de Administración, la Gerencia, la Comisión Ejecutiva y el Consejo Consultivo. No se ha previsto en este caso en el texto de los estatutos la creación de comisiones técnicas.

A su vez, con la consideración de “otros órganos” del Consorcio, en el artículo 20 de los estatutos de ambos tipos de consorcios metropolitanos sectoriales aparecen la Secretaría General, la Intervención General y la Tesorería General del Consorcio metropolitano.

Por último, puede decirse que, en muchos aspectos, la organización del Consorcio metropolitano sectorial adopta el modelo organizativo propio de los ayuntamientos, lo que suele ser común a la organización de todo Consorcio local, como ha advertido la profesora Nieto Garrido, para quien esto obedece a la coincidente naturaleza corporativa de Municipio y Consorcio³⁸⁰. Esta analogía entre la organización del Consorcio y la

379. Sobre la distinción en Derecho Administrativo entre órganos administrativos activos o de gestión y órganos administrativos consultivos, *vid.* GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual básico de Derecho Administrativo*, 7.ª ed., Tecnos, Madrid, 2010, p. 104 y 105.

380. *Cfr.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 130. De hecho, como apunta esta misma autora, este tipo de analogía en materia de organización es aún más evidente para Municipio y Mancomunidad, al regularse en el artículo 140 del Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales. En este se dice que las juntas de las mancomunidades ejercerán las atribuciones y ajustarán su funcionamiento a las normas del Reglamento referentes al Pleno del Ayuntamiento, así como que las funciones del presidente y del vicepresidente se regirán por lo dispuesto en el Reglamento para los alcaldes y tenientes de alcalde. Por tanto, habida cuenta de la analogía existente también entre Mancomunidad y Consorcio, como ya se ha expuesto repetidas veces en este trabajo, ningún inconveniente debería haber en adoptar el mismo tipo de soluciones para el Consorcio local.

del Municipio encuentra su más clara expresión en las remisiones que se hacen en los estatutos a la legislación de régimen local en lo relativo a la regulación de las atribuciones de algunos de los órganos municipales, concretamente, alcalde y Pleno.

7.1. La Presidencia del Consorcio

El artículo 11.1 de los estatutos atribuye la Presidencia de los consorcios metropolitanos sectoriales a la persona titular de la Consejería competente. A su vez, desde un principio los propios estatutos prevén la posible sustitución de este en la totalidad de sus funciones por un suplente que tenga carácter permanente. En algunos estatutos se dispone que a este lo designará el presidente del Consorcio para sustituirle en caso de ausencia, vacante o enfermedad,³⁸¹ en otros se establece que el titular de la Consejería podrá delegar la Presidencia del Consorcio en uno de los miembros de la Junta de Andalucía pertenecientes al Consejo de Administración de este.³⁸²

Por lo demás, debe decirse que, según nuestro parecer, la asignación de la Presidencia del Consorcio en los estatutos a un representante de la Administración autonómica no casa bien con la configuración de este como Administración Pública local. Si el Consorcio metropolitano sectorial es un Consorcio local, no se entiende bien que la Presidencia del mismo se atribuya en los estatutos a un representante autonómico, téngase en cuenta la trascendencia institucional, e incluso jurídica, que tiene esta función.³⁸³ Ciertamente, la participación de la Junta de Andalucía en el Consorcio metropolitano sectorial no es nada desdeñable, aunque, como luego se verá, no resulte mayoritaria. Por tanto, nadie niega que la Administración autonómica deba tener un peso específico en la dirección del Consorcio. Lo que se cuestiona es que este deba ser tal, y que se defina de forma cerrada en los estatutos. Siendo conscientes de que este es un tema difícil de resolver, pensamos que, quizás, hubiera sido mejor haber optado por un modelo abierto, que se ajustara mejor a la relación de paridad de las Administraciones consorciadas.

Las atribuciones de la Presidencia se vertebran principalmente en torno a la función de representación del Consorcio. Partiendo de esta, podemos hacer una clasificación, a efectos expositivos, con varios tipos de atribuciones, conforme a la enumeración que de ellas se hace en el artículo 12 de los estatutos.

381. Es el caso de los consorcios de transportes de las áreas de Sevilla, Málaga y Granada, así como del Consorcio de la Vivienda del Área de Sevilla.

382. Es el caso de los consorcios de transportes de las áreas de Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Almería, Jaén y Córdoba.

383. No obstante, debe apuntarse que una de las consecuencias jurídicas más interesantes que se detraen de la atribución de la Presidencia, cual es la potestad de dirimir los empates mediante voto de calidad en el seno del Consejo de Administración, sin ser poca cosa, debe relativizarse, en la medida en que la participación autonómica en el Consorcio no supera nunca el 45%.

El primer tipo viene comprendido por las funciones de representación propiamente dichas. Al presidente del Consorcio le corresponde representar legalmente a este en los actos, convenios y contratos en que el mismo intervenga, así como ante toda clase de entidades, personas públicas o privadas, autoridades, juzgados y tribunales, confiriendo los mandatos y apoderamientos que sean necesarios. Igualmente, es su función la de ejercer, en los casos de urgencia, las acciones judiciales y administrativas precisas para la defensa de los derechos del Consorcio, dando cuenta al Consejo de Administración en la primera sesión que se celebre.

El segundo tipo corresponde a las funciones relacionadas con el ejercicio de la Presidencia de órganos colegiados: presidir las reuniones del Consejo de Administración y de cualesquiera otros órganos de carácter colegiado que pudieran crearse en el Consorcio; velar por el exacto cumplimiento de los preceptos de los estatutos, de los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración y, en general, de las normas legales aplicables en cada caso; ordenar la convocatoria de las sesiones del Consejo de Administración, fijar el orden del día, presidirlas y dirigir las deliberaciones; y autorizar, con su visto bueno, las actas de las reuniones, las certificaciones y las cuentas e inventarios de bienes.³⁸⁴

Un tercer tipo de funciones son aquellas que guardan relación con el régimen económico-financiero y patrimonial del Consorcio: autorizar y disponer los gastos corrientes incluidos en el Presupuesto hasta el límite máximo que se determine en las Bases de Ejecución del Presupuesto en cada ejercicio; aceptar las subvenciones, dando cuenta al Consejo de Administración; reconocer y liquidar obligaciones y ordenar pagos; aprobar transferencias y las generaciones de créditos en las cuantías que determine el Consejo de Administración; aprobar la liquidación del Presupuesto y la incorporación de remanentes.

El cuarto tipo, de carácter residual, lo constituyen aquellas funciones que no hemos podido encajar en los tipos anteriores: inspeccionar los servicios del Consorcio; ejercer la alta jefatura administrativa del mismo; y resolver las reclamaciones previas a la vía judicial civil o laboral.³⁸⁵

384. Esta última función no está prevista como tal expresamente en todos los estatutos. No la encontramos en los correspondientes a los consorcios metropolitanos de transportes de las áreas de Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Almería, Jaén y Córdoba. A pesar de ello, creemos que esta norma les es aplicable por razón de las remisiones efectuadas en los artículos 12.I) y 31 de los estatutos.

385. Esta función no se recoge en este listado en todos los estatutos. Solo en los casos de los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes de las áreas de Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Almería, Jaén y Córdoba. En los restantes supuestos se establece en el artículo 30 de los estatutos, que es el relativo a "recursos y reclamaciones".

Finalmente, tenemos que hacer constar que en el último apartado de la enumeración del artículo 12 de los estatutos, se establece que la Presidencia del Consorcio, “además de las enunciadas asumirá, en lo que no se oponga a estas, y no estén atribuidas a otros órganos por los presentes estatutos, las competencias que la legislación local atribuya, en cada momento, al alcalde”.

7.2. La Vicepresidencia del Consorcio

La Vicepresidencia es uno de los elementos organizativos cuya regulación encuentra más diferencias en los textos estatutarios de los distintos consorcios metropolitanos sectoriales. Así, difiere el enfoque que se hace de esta cuestión en los estatutos de los consorcios de transportes, en los que solo hay un vicepresidente, del que se hace en los estatutos del de la vivienda del Área de Sevilla, en los que existen hasta tres. Pero incluso en el caso del Consorcio Metropolitano de Transportes la Vicepresidencia de este se cubre mediante fórmulas distintas en cada uno de los consorcios estudiados.

Por un lado, están aquellos casos en los que esta se atribuye a la persona que representa en el Consorcio al municipio cabeza del Área Metropolitana, normalmente el alcalde de este. Así ocurre en los consorcios de transportes de las áreas de Sevilla, Granada, Málaga, Almería, Jaén y Córdoba, cuya Vicepresidencia recae sobre el representante del Ayuntamiento del mismo nombre. Aunque esta atribución no se formule expresamente en estos términos, entendemos que, ciertamente, es el resultado de dicha valoración. La consideración de estos municipios como ciudades centrales de sus respectivas áreas, coincide con el hecho de ser también los de mayor población en las mismas. A pesar de que, como reconoce el POTA (apartado 13 del Título II), estamos ante supuestos distintos, en los que el carácter metropolitano de las áreas de Almería, Jaén y Córdoba no es tan intenso como el de las áreas de Sevilla, Granada y Málaga, en todos estos casos se da un fuerte componente monocéntrico que es el que lleva a determinar la Vicepresidencia del Consorcio de este modo.³⁸⁶

Por otro lado, en las áreas metropolitanas de estructura policéntrica, Bahía de Cádiz y Campo de Gibraltar, la Vicepresidencia del Consorcio de transportes se articula de otra manera. Los estatutos atribuyen esta al representante del Ayuntamiento consorciado que en cada momento ostente la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana.³⁸⁷ Creemos que esta solución obedece a la propia estructura del

386. Todo ello, sin perjuicio de que en los textos de los POTAU de Sevilla y Málaga, exista la previsión de corregir este carácter monocéntrico del Área Metropolitana. Sobre todo esto, puede verse TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, op. cit., p. 72.

387. Las referencias se hacen directamente a la Mancomunidad de la Bahía de Cádiz, para el caso del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Bahía de Cádiz, y a la Mancomunidad del Campo de Gibraltar para el Consorcio Metropolitano de Transportes de este Área.

Área, que dificulta asignar la Vicepresidencia en los estatutos al representante de un Ayuntamiento determinado, puesto que el peso de estos dentro del Área está en estos casos más repartido.

En los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla la regulación de la Vicepresidencia es bien distinta, en cuanto se prevén hasta tres vicepresidencias, Primera, Segunda y Tercera. La Vicepresidencia Primera corresponde a la persona titular de la Alcaldía de Sevilla, la Segunda al titular de la Presidencia de la Diputación Provincial de Sevilla, y la Tercera al titular de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Junta de Andalucía.³⁸⁸ La atribución de la Vicepresidencia Primera al titular de la Alcaldía de Sevilla creemos que también responde en este caso a la consideración de este municipio como ciudad central del Área Metropolitana, aunque no se diga abiertamente. La mayor participación en este Consorcio de la Diputación Provincial, como se verá, justifica que se asigne también a esta Administración una Vicepresidencia.

La mayor parte de los textos estatutarios contemplan expresamente que las vicepresidencias de los consorcios puedan designar un suplente con carácter permanente, que les sustituya en la totalidad de sus funciones en caso de ausencia, vacante o enfermedad. No ocurre así en los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes de las áreas de Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Almería, Jaén y Córdoba, lo que entendemos que obedece a que en estos casos no es necesariamente un alcalde el que ocupa la Vicepresidencia.³⁸⁹

En cuanto a las atribuciones de la Vicepresidencia, en el artículo 13 se dispone que el vicepresidente sustituirá al presidente, o a su suplente o a la persona en quien se hubiera realizado la delegación, en la totalidad de sus funciones en los casos de ausencia, enfermedad, o situación que imposibilite a este para el ejercicio de sus funciones.³⁹⁰ Asimismo, el vicepresidente asumirá las atribuciones de la Presidencia que con carácter temporal o permanente le sean expresamente delegadas por el presidente.

388. Esta referencia debe entenderse hecha a la Dirección General que asuma las funciones de esta en futuras reestructuraciones del Gobierno andaluz, en la actualidad, se trataría de la Dirección General de Vivienda.

389. En los casos de las áreas de Almería, Jaén y Córdoba, la norma se limita a atribuir la Vicepresidencia al representante de los ayuntamientos de estos municipios, sin que se diga que este tenga que ser necesariamente el alcalde.

390. En el caso del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla el orden de sustitución será, en buena lógica, el determinado por la calificación de cada vicepresidente como primero, segundo o tercero.

7.3. El Consejo de Administración

El artículo 14.1 de los estatutos sirve de pórtico a la regulación estatutaria del Consejo de Administración de los consorcios metropolitanos. En este se define como “el órgano colegiado superior que gobierna y dirige el Consorcio y establece las directrices de actuación del mismo, de conformidad con la voluntad común de las entidades consorciadas”.

En las páginas que siguen vamos a analizar su composición, competencias y funcionamiento, conforme a lo establecido en los artículos 14, 15, y 22 a 27 de los estatutos. Nos iremos deteniendo en aquellos aspectos de su régimen jurídico que estimemos de mayor interés, marcando las diferencias entre unos y otros consorcios en su caso.

7.3.1. Composición

Conforme a la mínima determinación legal en la materia, la del artículo 36.3 LDMA, los estatutos disponen que el Consejo de Administración estará compuesto por representantes de todas las entidades consorciadas. Lo cierto es que, aun garantizando esta regla mínima de representación, la distribución de los miembros de este órgano entre las Administraciones consorciadas varía sensiblemente en cada uno de los consorcios analizados, hasta el punto de que podemos encontrar hasta un total de cinco sistemas distintos en los estatutos.

En los consorcios metropolitanos de transportes de las áreas de Sevilla y Málaga, la distribución es la siguiente: a) Dos representantes de la Junta de Andalucía, incluido el presidente del Consorcio; b) dos representantes del Ayuntamiento que ostenta la Vicepresidencia del Consorcio, incluido el vicepresidente; c) el alcalde de cada uno de los demás ayuntamientos o un capitular suplente designado por aquel; d) el presidente de la correspondiente Diputación Provincial o un diputado suplente designado por aquel.

Los consorcios metropolitanos de transportes de las áreas de Jaén y Córdoba distribuyen los miembros de su Consejo de Administración de la siguiente manera: a) Tres representantes de la Junta de Andalucía, incluido el presidente del Consorcio; b) dos representantes del Ayuntamiento que ostenta la Vicepresidencia del Consorcio, incluido el vicepresidente; c) el alcalde de cada uno de los demás ayuntamientos o un capitular suplente designado por aquel; d) el presidente de la Diputación Provincial o un diputado suplente designado por aquel.

En el Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Granada encontramos esta otra distribución: a) Tres representantes de Consejería competente de la Junta de Andalucía, incluido el presidente del Consorcio; b) tres representantes del Ayuntamiento que ostenta la Vicepresidencia del Consorcio, incluido el vicepresidente; c) dos representan-

tes por cada uno de los ayuntamientos mayores de 10.000 habitantes; d) un representante por cada uno de los demás ayuntamientos; e) tres representantes de la correspondiente Diputación Provincial.

Los consorcios metropolitanos de transportes de las áreas de Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar y Almería estructuran la composición de su Consejo de Administración conforme a la siguiente distribución: a) Tres representantes de la Junta de Andalucía, incluido el presidente del Consorcio; b) el alcalde de cada uno de los demás ayuntamientos o un capitular suplente designado por aquel; c) el presidente de la correspondiente Diputación Provincial o un diputado suplente designado por aquel. Es este el único modelo, a diferencia de los otros que estamos analizando, en el que no existe un Ayuntamiento con mayor número de representantes que el resto.

Por último, el Consejo de Administración del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla se estructura de la siguiente manera: a) Cuatro representantes de la Consejería competente de la Junta de Andalucía, incluida la Presidencia del Consorcio y la Vicepresidencia Tercera; b) dos representantes del Ayuntamiento que ostenta la Vicepresidencia Primera, incluido el vicepresidente primero; c) dos representantes de la correspondiente Diputación Provincial; d) un representante por cada uno de los demás ayuntamientos.

Algunos estatutos contemplan expresamente que las entidades consorciadas designen suplentes de sus representantes en el Consejo de Administración con carácter permanente y con el fin de sustituir a los titulares en caso de inasistencia,³⁹¹ otros se limitan a regular esta suplencia solo con respecto a algunos de los representantes.³⁹²

7.3.2. Competencias

Las competencias del Consejo de Administración se definen dentro del ámbito competencial del Consorcio que describe el artículo 4.1, lo que es coherente con su carácter de órgano colegiado superior del ente consorcial.³⁹³ Todas las funciones superiores del Consorcio corresponden al Consejo de Administración como órgano supremo de deliberación y decisión de este,³⁹⁴ a través del cual se expresa la voluntad común de las entidades consorciadas, que es la voluntad de l Consorcio como persona jurídica de base asociati-

391. Es el caso de los estatutos de los consorcios de transportes de las áreas de Sevilla, Málaga y Granada, así como del Consorcio de la Vivienda del Área de Sevilla.

392. Lo que ocurre con los estatutos de los consorcios de transportes de las áreas de Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Almería, Jaén y Córdoba.

393. No obstante, en el caso de los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla se deja fuera la referencia al ámbito competencial del artículo 4.1. Lo que no quiere decir que el Consejo de Administración de este Consorcio no se mueva dentro de este, aunque no se diga expresamente. No podría ser de otra manera.

394. *Vid.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 134 y 135.

va y carácter instrumental. Estas competencias se resumen en la primera de las enunciadas en el artículo 15.1 de los estatutos, “ejercer el gobierno y la dirección superior de todos los servicios del Consorcio”, la cual es acorde a la definición de este órgano que se hace en el artículo 14.1 y que reproducíamos al principio de este epígrafe.

No obstante, pese a la sustantividad e importancia de la mayor parte de estas funciones, podemos encontrar algunas de ellas en las que el papel del Consorcio queda en un segundo plano frente a las entidades consorciadas. En relación a estas, cabe decir que se reduce la autonomía del Consorcio, y se agudiza la dependencia de este como ente instrumental en su relación con las plurales entidades matrices que son las Administraciones consorciadas. Nos estamos refiriendo a aquellos casos en los que sigue siendo necesaria la aprobación de los entes consorciados, atribuyéndose al Consejo de Administración únicamente una función de aprobación inicial o propuesta.³⁹⁵

Las competencias del Consejo de Administración se enumeran en el artículo 15.1 de los estatutos, y responden a la analogía funcional con el Pleno municipal que venimos apuntando en estas páginas. De hecho, este precepto concluye con un último apartado en el que se dice que el Consorcio asumirá, además de las competencias enunciadas, en lo que no se oponga a estas, y no estén atribuidas por los estatutos a otros órganos, las competencias que la legislación local atribuya, en cada momento, al Pleno.

Para poder exponer las competencias del Consejo de Administración vamos a clasificarlas en cuatro grupos distintos. Cuando observemos diferencias entre los consorcios de transportes y el de la vivienda del Área de Sevilla, así lo haremos notar.

Un primer grupo lo constituyen las competencias que afectan a la esencia y sustancia misma del Consorcio: aprobar inicialmente y proponer a las Administraciones consorciadas las modificaciones estatutarias y de las aportaciones de sus miembros; aprobar la incorporación de nuevos miembros al Consorcio, así como la separación de estos, y la fijación de sus aportaciones, estableciendo las condiciones en que deberá llevarse a cabo dicha incorporación y separación; aprobar la ampliación de las facultades del Consorcio dentro del objeto definido para el mismo en el artículo 3 de los estatutos; y aprobar la propuesta dirigida a las Administraciones consorciadas para la disolución de este.

395. Así, en lo relativo a la modificación de los estatutos, el Consejo de Administración solo tiene una competencia de aprobación inicial. Para la ampliación de las facultades del Consorcio es necesaria la previa aprobación de las Administraciones consorciadas, cuando tengan competencias al respecto. Y, por lo que hace al establecimiento de tasas, precios públicos y contribuciones especiales, que solo caben en el caso de los consorcios metropolitanos de transportes, la función del Consejo de Administración es únicamente de propuesta.

Un segundo grupo lo forman las competencias que guardan relación con el régimen económico-financiero y patrimonial del Consorcio: aprobar el Presupuesto anual de este y los planes y programas de actuación, inversión y financiación; aprobar las cuentas anuales; autorizar y disponer gastos y pagos dentro de los límites presupuestarios determinados en las Bases de Ejecución del Presupuesto anual; solo en los consorcios metropolitanos de transportes, proponer el establecimiento de tasas, precios públicos y contribuciones especiales, así como proponer la fijación, la modificación o revisión de las tarifas de los mismos, y las de aquellos cuya gestión se encomiende al Consorcio; recibir, hacerse cargo y administrar, con las limitaciones que la legislación vigente establezca, los bienes del Consorcio, así como los procedentes de legados o donaciones; adquirir y enajenar toda clase de bienes muebles e inmuebles; y, únicamente en el caso de los consorcios metropolitanos de transportes, otorgar las concesiones y autorizaciones de utilización privativa o el aprovechamiento especial de los bienes de titularidad pública que tengan afectos, así como las cesiones de uso de dichos bienes que sean necesarios para la prestación de los servicios públicos que gestionen.

En un tercer grupo podemos integrar las competencias que entendemos que caen dentro del ámbito de autoorganización del Consorcio, entendido este en sentido amplio, por lo que se incluyen aquí las relativas a la organización del servicio, en su caso. Este grupo comprende las siguientes competencias: aprobar los planes de ordenación de transportes o creación de infraestructuras en el caso de los consorcios metropolitanos de transportes; aprobar la estructura organizativa de los servicios del Consorcio; contratar al director gerente, así como determinar las condiciones para la prestación de sus servicios, a propuesta del presidente; aprobar la plantilla de personal y el Catálogo o relación de puestos de trabajo existentes en su organización, las bases de las pruebas para la selección de personal, los concursos de provisión de puestos de trabajo y la oferta de empleo del Consorcio; aprobar los acuerdos y convenios colectivos del personal al servicio del Consorcio, a propuesta del gerente;³⁹⁶ solo para el supuesto de los consorcios de transporte, acordar la gestión directa o indirecta de los servicios que han de prestar, incluida la concesión de los mismos, y aprobar los contratos programa con las empresas prestadoras de servicios de transporte de viajeros, y cuantos convenios sean precisos para el cumplimiento de sus fines; aprobar los reglamentos de funcionamiento de los diferentes servicios del Consorcio; y, de nuevo solo para los

396. En el caso del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, artículo 15.1.k) de sus estatutos, se incluyen también como competencias propias de su Consejo de Administración todas aquellas “que hagan referencia a retribuciones, jornada de trabajo, régimen de incompatibilidades y disciplinario, y demás elementos que conformen las relaciones de trabajo”. Los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes optan por atribuirlos al director gerente, artículo 19.2.b) de los mismos. No obstante, estableciendo la necesidad de ratificación posterior por el órgano competente del Consorcio, que, en nuestra opinión, es el Consejo de Administración, aunque esto no se diga expresamente.

consorcios de transporte, fijar, modificar y revisar las tarifas de los servicios públicos gestionados indirectamente.

El cuarto grupo lo componen aquellas funciones del Consejo de Administración que no hemos podido incluir en los grupos anteriores: establecer las dietas por asistencia a las sesiones de los órganos colegiados del Consorcio, actuar como órgano de contratación en los supuestos que se determinan en el artículo 29 de los estatutos,³⁹⁷ y aprobar el ejercicio de toda clase de acciones administrativas y judiciales.

7.3.3. Régimen de funcionamiento. En especial, adopción de acuerdos y sistema de votos

El régimen jurídico atinente al funcionamiento del Consejo de Administración del Consorcio es el propio de los órganos colegiados. Las diversas cuestiones propias de este (régimen de sesiones, convocatoria, quórum, actas, acuerdos...) se regulan en los artículos 22 a 27 de los estatutos. En lo no previsto por estas normas habrá que estar a la aplicación supletoria de la LBRL y de la LRJPAC,³⁹⁸ a las que remite el artículo 31 de los estatutos. La aplicación de la LBRL, en su caso, obedece, además de a la naturaleza jurídica local de estos consorcios, a la analogía existente entre el Consejo de Administración del Consorcio y el Pleno del Ayuntamiento.

Actuarán como presidente y vicepresidente del Consejo de Administración quienes ostenten la Presidencia y Vicepresidencia del Consorcio, titulares o suplentes, en su caso. Como secretario del Consejo de Administración actuará el secretario del Consorcio.

Se prevé la asistencia, con voz pero sin voto, a las sesiones del Consejo de Administración de aquellas personas que en un momento dado convenga oír en relación a algún asunto concreto. Los estatutos suelen mencionar expresamente al secretario, al interviniente, y, en algunos casos, al director gerente.³⁹⁹ Excepción hecha del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, en el resto de los consorcios metropolitanos analizados se contempla también expresamente la posible asistencia, con voz pero sin voto, de un representante de la Administración General del Estado.

Un aspecto del funcionamiento del Consejo de Administración del Consorcio en el que conviene detenerse aquí, es el que tiene que ver con el régimen de adopción de acuerdos de este, caracterizado por establecerse sobre la base de un sistema de votos

397. El artículo 29.2 de los estatutos dispone que "el Consejo de Administración será el órgano de contratación respecto de aquellos contratos que, por su cuantía o duración, excedan del ámbito competencial asignado al presidente en esta materia".

398. *Vid.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 153 y 154.

399. Caso de los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes del Área de Granada y de los del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla.

ponderados. Debe tenerse en cuenta que, para los consorcios metropolitanos de transportes, gran parte de este régimen jurídico viene condicionado por las determinaciones legales del artículo 29 de la LOTUMVA.

La regla general establecida en el artículo 26 de los estatutos es la de adopción de acuerdos por mayoría simple del total de votos ponderados, dirimiendo los empates el presidente con su voto de calidad. No obstante, para adoptar acuerdos sobre determinadas materias, tasadas en el apartado 2 de este precepto, se exige una mayoría cualificada, consistente en el voto favorable de los dos tercios del total de los votos ponderados.⁴⁰⁰

El artículo 29.1 de la LOTUMVA dispone que “la adopción de los acuerdos en el seno del órgano rector de cada Consorcio se realizará con arreglo al sistema de ponderación de votos que se establezca en los estatutos del mismo”. Más allá de que este precepto legal sea de obligada aplicación a los consorcios metropolitanos de transportes, lo cierto es que este ha sido también el sistema acogido por el Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla. Si bien, el modelo no es exactamente el mismo, puesto que varían los porcentajes de participación.

El artículo 29.2. de la LOTUMVA exige que la asignación de votos ponderados a los representantes de los municipios, en el Consejo de Administración de los consorcios de transportes, se efectúe teniendo en cuenta el peso relativo de la población de derecho de cada uno de ellos, alcanzando en su conjunto al menos el 50% del total de votos ponderados. A la Administración de la Junta de Andalucía, nos dice la Ley en su artículo 29.3, le corresponderán al menos el 45% de los votos ponderados. Las diputaciones

400. Para los consorcios metropolitanos de transportes, el artículo 29.4 LOTUMVA exige que, estatutariamente, se determinen “los supuestos en que se requiera una mayoría cualificada para la adopción de acuerdos, que incluirán, en cualquier caso, el establecimiento del marco tarifario y la integración de nuevos miembros”. Los estatutos de los consorcios metropolitanos cifran esta mayoría cualificada en dos tercios. Lo hacen en su artículo 26.2, que acompañan de la enumeración de los supuestos en los que es necesaria esta mayoría: propuesta de modificación de los estatutos; integración o separación de miembros en el Consorcio y determinación de las condiciones en que debe realizarse; ampliación de las facultades del Consorcio dentro del objeto previsto en el artículo 3 de los estatutos; proponer el establecimiento de tasas o precios públicos y contribuciones especiales, y el establecimiento del marco tarifario, en el caso de los consorcios de transportes; propuesta de disolución del Consorcio; enajenación de bienes pertenecientes al Consorcio cuando su cuantía exceda del 10% de los recursos ordinarios de su presupuesto anual; actualizaciones del voto ponderado en los consorcios de transportes, fuera del supuesto de actualización general de este, que se produce cada 3 años; para los consorcios de transportes, propuesta de elaboración y de aprobación inicial del PTM, así como de modificaciones que no supongan la revisión de este; creación del Comité o Comisión Ejecutiva en los consorcios metropolitanos de transportes de Granada y de la vivienda del Área de Sevilla, así como creación del órgano consultivo de este último.

provinciales y la Administración del Estado, si participasen, se distribuirán el resto de los votos ponderados.

Siguiendo estas prescripciones legales, los estatutos han ponderado los votos en el Consejo de Administración con arreglo a la siguiente escala: a) Ayuntamientos: 50%; b) Junta de Andalucía: 45%; c) Diputación Provincial: 5%. Esta escala es distinta en el caso del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, que no está sujeto a las determinaciones de la LOTUMVA. En este la Junta de Andalucía conserva el mismo porcentaje, la Diputación Provincial sube a un 10%, y los ayuntamientos bajan a un 45%.

La asignación de votos ponderados correspondiente a los ayuntamientos se distribuye en el momento de incorporarse cada uno de los mismos, atendiendo a la población de derecho. Estos se actualizan por el Consejo de Administración, como regla general cada 3 años, de acuerdo con los últimos resultados del Padrón Municipal de Habitantes, 2 años para el caso del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla.

A su vez, la modificación de la composición del Consorcio, en cuanto a las Administraciones que lo integran, implicará lógicamente la revisión del voto ponderado resultante para cada una de ellas. Para ello será necesario acuerdo del Consejo de Administración, aunque no modificación de los estatutos.

Un último asunto debe abordarse aquí, antes de dar por terminado este apartado, el problema que se plantea cuando la Administración consorciada está representada en el Consejo de Administración por más de un miembro, puesto que en estos casos es preciso resolver a quién corresponderá el ejercicio del derecho al voto. Encontramos hasta tres formas distintas de solucionar este problema en los estatutos de los consorcios analizados.

En primer lugar, están aquellos estatutos en los que se atribuye el ejercicio del derecho al voto al representante de la Administración que ostenta la Presidencia o la Vicepresidencia, en su caso. Este constituye el modelo mayoritario, podemos encontrarlo en los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes de las áreas de Sevilla, Málaga, Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Almería, Jaén y Córdoba.⁴⁰¹

401. En realidad, en el caso de los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes de las áreas de Jaén y Córdoba, se ha olvidado recoger esta previsión para los representantes de los ayuntamientos de Jaén y Córdoba, respectivamente, aunque sí se establece para los representantes de la Junta de Andalucía. Creemos que la laguna debe integrarse atribuyendo el ejercicio del derecho al voto al representante del Ayuntamiento que ejerza la Vicepresidencia, por analogía con el resto de los supuestos.

En segundo lugar, nos encontramos con el modelo elegido por el Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Granada. Sus estatutos, artículo 26.1, disponen que “cuando asista más de un representante por cada Administración, cada miembro ejercerá individualmente su voto en proporción al voto ponderado que ostente la institución que representa”.

En tercer y último lugar, los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla han optado, en el artículo 14.3, por establecer que las Administraciones que estén representadas por más de un miembro “deberán designar, en la sesión constitutiva, quién de ellos ostentará la representación del voto ponderado de la entidad de que dependa”. Incluso se prevé que en caso de ausencia el ejercicio del voto corresponda a cualquiera de los otros miembros representantes de la misma Administración, y, en ausencia de estos, que se ejerza por los suplentes en el mismo orden anterior.

7.3.4. La designación de los miembros del Consejo de Administración como determinante del régimen jurídico local del Consorcio metropolitano sectorial

La forma en la que se ha articulado en los estatutos la composición del Consejo de Administración del Consorcio, así como los porcentajes de participación en este de las Administraciones consorciadas, tiene una trascendencia nada desdeñable para el régimen jurídico de este. Es esta articulación, junto con el resto de circunstancias que hemos venido refiriendo en nuestro análisis del Consorcio metropolitano sectorial, más alguna otra que aún habremos de comentar, la que nos permite, con una mayor seguridad jurídica, puesto que hay una determinación legal de por medio, sostener la naturaleza local de los consorcios metropolitanos sectoriales, su consideración, en definitiva, como Consorcio local, Administración Pública local.

Efectivamente, contamos aquí con el artículo 12.3 de la LAJA, según el cual:

“Los consorcios en los que la Administración de la Junta de Andalucía o cualquiera de las entidades que integran el sector público andaluz hayan aportado mayoritariamente dinero, bienes o industria, o se hayan comprometido en el momento de su constitución a financiar mayoritariamente dicho Consorcio, han de someter su organización y actividad al ordenamiento autonómico y estarán sujetos al régimen económico-financiero, de control y contabilidad establecido en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicho régimen se aplicará igualmente a los consorcios en los que la designación de más de la mitad de los miembros de sus órganos de dirección corresponda a la Administración de la Junta de Andalucía o a cualquiera de las entidades del sector público andaluz”.

Por tanto, *a sensu contrario*, no será el ordenamiento jurídico autonómico el aplicable en bloque al Consorcio metropolitano sectorial, sino el ordenamiento jurídico local, sin perjuicio de la aplicación del Derecho autonómico en algunas cuestiones, tal y como venimos sosteniendo. Habida cuenta de que son las Administraciones locales las que designan más de la mitad de los miembros del órgano de dirección del Consorcio metropolitano, y que, en cualquier caso, el porcentaje de participación en este de la Administración autonómica andaluza no sube nunca de un 45%, por lo que no tiene el control del órgano, la conclusión más segura a la que cabe llegar es que estamos ante un Consorcio local.

De todas formas, estimamos que hubiera sido más correcto que la LAJA hubiera tenido también en cuenta la existencia de porcentajes de participación en el órgano de dirección, dada la importancia de los mismos, puesto que son los que determinan realmente el control del órgano, más allá del número de miembros que se tenga en este. Así, aunque este no haya sido el caso, creemos que, si el número de miembros designados por la Administración andaluza hubiera superado al de los designados por las Administraciones locales, la conclusión habría tenido que ser la misma, por razón de los porcentajes de participación expuestos.

Por último, debe destacarse que el artículo 78.3 de la LAULA ha venido a fortalecer este argumento, que, conforme al Derecho vigente, ya no necesita de interpretaciones *a sensu contrario* del artículo 12.3 de la LAJA. De esta forma, según el 78.3 LAULA, “los consorcios participados mayoritariamente por entidades locales y que persigan fines en materia de interés local se considerarán entidades locales de cooperación territorial a los efectos de esta Ley”.

Cumpliendo los consorcios metropolitanos sectoriales con ambos requisitos, la participación mayoritaria de las entidades locales, como se acaba de ver, y la sujeción a fines de interés local, como se ha defendido más arriba, debemos sostener, con más razón todavía, la naturaleza jurídica local de estos consorcios.

La LAULA no se limita a reconocer la naturaleza jurídica local de estos consorcios, sino que, en lógico correlato, los define también como entidades locales. No cabe considerar otra cosa a un ente de naturaleza jurídico-pública que se rige por el ordenamiento jurídico local.

7.4. El Comité o la Comisión Ejecutiva

Con nombres distintos, Comité Ejecutivo en el caso de los consorcios metropolitanos de transportes, Comisión Ejecutiva para el Consorcio Metropolitano de la Vivienda, los estatutos contemplan en su artículo 15.2 la creación en el seno del Consejo de Admi-

nistración de un órgano con funciones delegadas por este,⁴⁰² con el objeto de lograr una mayor agilidad en la gestión.

Poco más se dice sobre este órgano en los estatutos, su composición, régimen de organización y funcionamiento se remiten al acuerdo de creación, donde deberán concretarse estos aspectos en el ejercicio de la potestad de autoorganización del Consorcio.

En los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes, excepción hecha del de Granada, la constitución de este órgano aparece como potestativa. La expresión utilizada es la de que “el Consejo de Administración podrá crear”, y, en la enumeración de órganos del Consorcio que se hace en el artículo 10, la mención de este siempre va seguida de la coletilla “en caso de su creación”.

Sin embargo, tanto en los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla como en los del Consorcio de Transportes del Área de Granada se detecta una mayor intención de crear este órgano. Esto es lo que deducimos del hecho de que la expresión usada en estos textos sea “el Consejo de Administración creará”.⁴⁰³ Además, en estos supuestos se recoge la exigencia, no contemplada en los anteriores, de que la constitución del órgano se apruebe por las 2/3 partes de los votos del Consejo de Administración.

7.5. El órgano consultivo

El artículo 28.2 de la LOTUMVA exige que “en todo caso, los estatutos deberán asegurar la participación de los agentes sociales y económicos más representativos, asociaciones de consumidores y usuarios, entidades vecinales y entidades representativas de las personas de movilidad reducida, a través de un órgano consultivo para la colaboración y consulta en el funcionamiento del sistema metropolitano de transportes”.

Más allá de la importancia general de la participación social en el Derecho Administrativo de nuestros días,⁴⁰⁴ lo cierto es que, en relación al hecho metropolitano, la cuestión de la articulación adecuada de la participación de los agentes sociales y económicos

402. Al margen de la delegación de facultades a este órgano por el Consejo de Administración, los estatutos también contemplan en su artículo 15.3 que el Consejo pueda conferir apoderamientos especiales y para casos concretos sin limitación de personas.

403. A su vez, la mención de la Comisión Ejecutiva en la estructura orgánica enumerada en el artículo 10 de los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla no va seguida de la coletilla “en caso de su creación”, como sí ocurría en los otros supuestos, también en el caso del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Granada, que no se diferencia de los otros consorcios de transportes en este punto.

404. Vid. GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual básico de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 296 y ss.

cobra una especial importancia, como hemos defendido en otro trabajo.⁴⁰⁵ En este contexto, los estatutos de los consorcios metropolitanos sectoriales responden regulando estos órganos consultivos, como fórmula jurídica de participación orgánica con la que atender a esta necesidad.

El nombre de este órgano no es el mismo en los consorcios de transportes, donde se le denomina Comité Consultivo, que en el Consorcio de la Vivienda del Área de Sevilla, que se refiere a este como Consejo Consultivo. Dejando a un lado esta distinción, que es puramente nominal, existe una importante diferencia entre los estatutos de uno y otro tipo de Consorcio. Mientras que en los primeros aparece como un órgano que se va a crear necesariamente, y se detallan ya bastantes aspectos de su régimen jurídico, en el segundo se contempla como órgano de futuro, cuya creación se acordará por el Consejo de Administración "cuando lo exija el conjunto de atribuciones y competencias que las Administraciones consorciadas deleguen en el Consorcio".⁴⁰⁶ Es evidente que el carácter abierto de las competencias del Consorcio Metropolitano de la Vivienda, cuyas competencias están aún por concretar, ha pesado bastante en la decisión de no dar ya por creado este órgano a nivel estatutario.

Aun así, importantes cuestiones del régimen de funcionamiento del órgano consultivo de los consorcios de transportes quedan también indeterminadas en los estatutos, dejadas al futuro acuerdo del Consejo de Administración, aspecto este que es común a ambos tipos de consorcios metropolitanos sectoriales. El Consejo de Administración, en el momento de designación de los componentes del órgano, habrá de concretar el régimen de funcionamiento de sus sesiones, así como el de adopción de acuerdos.

7.5.1. Composición

La composición del órgano consultivo se establece en el artículo 16 de los estatutos, excepción hecha del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, en el que esta se deja al futuro acuerdo de creación por el Consejo de Administración, en su caso. En este precepto se enumeran los miembros del órgano, que se designarán por el Consejo de Administración a propuesta de las organizaciones o Administraciones que representen, sin que sea posible delegación ni suplencia en ninguno de ellos, salvo en el caso del secretario general del Consorcio. En las páginas siguientes vamos a exponer los distintos tipos de representantes que se contienen en el listado del artículo 16 para los consorcios de transportes.

405. *Vid.* TOSCANO GIL, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, op. cit., p. 74-78.

406. Requiriendo, además, la creación de este órgano, según el artículo 26.2.g) de los estatutos de este Consorcio, mayoría cualificada de dos tercios en el acuerdo que se tomara al respecto por el Consejo de Administración.

Un primer tipo de representantes lo componen los miembros del órgano correspondientes a las Administraciones Públicas consorciadas. Entre estos se asegura la existencia de dos representantes de la Consejería competente, uno del Ayuntamiento que ostenta la Vicepresidencia,⁴⁰⁷ uno de la correspondiente Diputación Provincial, y dos por el resto de ayuntamientos integrados en el Consorcio. De este esquema se salen los consorcios de Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Almería, Jaén y Córdoba, en los que los ayuntamientos solo cuentan con un representante en el órgano, ningún Ayuntamiento está especialmente representado en este, sino todos por igual a través del mismo representante.

En un segundo tipo se concreta la representación de las empresas concesionarias de servicios de transporte que operen en el ámbito metropolitano,⁴⁰⁸ si bien, contando además con una representación específica, en algunos casos, de las empresas públicas de transportes pertenecientes al municipio que se considera ciudad central del Área Metropolitana.⁴⁰⁹ Incluimos también en este apartado al sector del taxi, que cuenta con un representante en el Comité Consultivo.⁴¹⁰

Las organizaciones empresariales también cuentan con representación en el órgano consultivo. De hecho, se dispone que tendrán participación en el mismo con un total de dos representantes. Este es, para nosotros, el tercer tipo de miembros que podemos encontrar en el órgano.

En un cuarto tipo podemos agrupar a los representantes de distintos agentes sociales con especial interés en la actividad del Consorcio. De esta forma, nos encontramos con dos representantes de los sindicatos de mayor implantación en el sector, un representante de asociaciones de consumidores y usuarios, uno por las asociaciones vecinales,⁴¹¹ y uno por las entidades representativas de las personas de movilidad reducida.

407. Lo que se explica por aquello que decíamos de que se le considera, en su caso, ciudad central del Área Metropolitana.

408. Esta es atendida con dos representantes en los consorcios de las áreas de Sevilla y Málaga, tres en los consorcios de las áreas de Campo de Gibraltar, Almería, Jaén y Córdoba. En los consorcios de las áreas de Granada y Bahía de Cádiz se distingue entre transporte urbano e interurbano, dando al primero un representante, y dos al segundo.

409. En el caso del Consorcio del Área Metropolitana de Sevilla se prevé la presencia de un representante de Transportes Urbanos de Sevilla, Sociedad Anónima Municipal (TUSSAM). Lo mismo en el del Área de Málaga, que cuenta con la participación del representante de la Empresa Malagueña de Transportes (EMTSAM), también sociedad anónima municipal.

410. En el caso del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Granada aparecen hasta dos representantes del sector del taxi, distinguiéndose, a estos efectos, entre el sector urbano y el metropolitano.

411. En los estatutos del Consorcio del Área de Granada, este se individualiza en el “representante de la Federación Provincial de las Asociaciones Vecinales de ámbito metropolitano”. Además, como algo distinto, se prevé también la presencia de “un representante de las asociaciones ciudadanas cuyos objetivos se centren en materia de transportes”.

El quinto tipo de miembros componentes del Comité Consultivo lo forman representantes de Administraciones que no se han integrado en el Consorcio como miembros de pleno derecho, pero que sí cuentan con representación en su órgano consultivo. En todos los consorcios se trata de representantes pertenecientes al ámbito de la Administración del Estado, concretándose en un representante de la Administración General de esta y en uno de RENFE. Distinto es el caso del Consorcio de Transportes de Bahía de Cádiz, que debe destacarse por su singularidad. Esto es así porque a los representantes mencionados se suman otros tres, uno por cada una de las siguientes entidades: Ferrocarriles de la Junta de Andalucía (ahora Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía), la Empresa Pública de Puertos de Andalucía (ahora Agencia Pública de Puertos de Andalucía) y la Autoridad Portuaria del Puerto de la Bahía de Cádiz. Todas ellas son entidades instrumentales dependientes de la Administración General, las dos primeras de la Comunidad Autónoma, la tercera del Estado, y, en cualquier caso, con especiales intereses en el ámbito de actividad del Consorcio de Bahía de Cádiz.

En un sexto tipo, si se quiere, habría que incluir la presencia en el órgano consultivo del director gerente del Consorcio y del secretario general de este o persona en quien delegue, que actuará como secretario del órgano. Como presidente del órgano actuará el miembro del mismo que designe el Consejo de Administración.⁴¹²

Por último, cabe reseñar una peculiaridad propia del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Granada, que no aparece en el resto de los estatutos, solo en los de este. Según el artículo 16.1.p) de sus estatutos, se asegura también la presencia en el órgano consultivo de “cinco representantes de los partidos políticos con representación municipal en el ámbito del Consorcio, distribuidos de manera proporcional al número de votos obtenidos en las últimas elecciones municipales”. Ciertamente, desde el punto de vista del principio democrático y de la garantía del pluralismo político, no cabe hacer reproche alguno a esta singular previsión.

El listado que acabamos de exponer no es un listado cerrado, puesto que es posible, según los estatutos y por acuerdo del Consejo de Administración, que se incorporen en el futuro al órgano consultivo representantes de los nuevos modos de transporte que se implanten en el Área Metropolitana.

7.5.2. Funciones

El artículo 17 de los estatutos establece que este órgano actuará como órgano consultivo o asesor del Consorcio, correspondiéndole informar sobre las siguientes cues-

412. Esto último también es así para el Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla.

tiones: los planes de transporte e infraestructuras que se sometan a la consideración del Consorcio; las propuestas de marco tarifario común y reparto de los recursos financieros obtenidos para la explotación de los servicios de transporte; los convenios y contratos-programa que vayan a suscribirse; los planes anuales de actuación, presupuestos y rendición de cuentas del Consorcio; las medidas que el Consejo de Administración pretenda adoptar para la aplicación de los planes de transportes y la efectividad de las decisiones del Consorcio; y cualquier otro asunto que le someta el Consejo de Administración.

En lo que hace al Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, aunque su Consejo Consultivo no se crea en los estatutos, se contempla ya de antemano la atribución al mismo, en su caso, de algunas funciones. Las materias sobre las que, como mínimo, deberá informar su órgano son las siguientes: los planes de actuación, presupuestos y rendición de cuentas del Consorcio; las medidas que el Consejo de Administración pretenda adoptar para la aplicación de los planes y la efectividad de las decisiones del Consorcio; y cualquier otra materia que le someta el Consejo de Administración. En definitiva, como puede apreciarse, estas vienen a coincidir con las de los tres últimos puntos del listado de materias sobre las que deberá informar el órgano consultivo de los consorcios de transportes.

7.6. La Gerencia del Consorcio

Los artículos 18 y 19 de los estatutos se ocupan de regular el régimen jurídico de la Gerencia, correspondiendo al primero concretar el modo en el que se cubrirá el puesto de la persona titular de este órgano, y al segundo describir las funciones y atribuciones del mismo.

7.6.1. La designación del gerente

El director gerente del Consorcio metropolitano es contratado por el Consejo de Administración de este, a propuesta de la Presidencia. En ningún caso podrá ocupar la Gerencia persona que sea miembro de los órganos del Consorcio, siendo incompatible este cargo con dicha condición.

El cargo ha de recaer sobre persona técnicamente cualificada, en el supuesto del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla los estatutos añaden “con experiencia reconocida en materia de vivienda”, lo que no hace sino concretar, con toda lógica, el sector en el que deberá estar cualificada. Como ha señalado la profesora Nieto Garrido, la cualificación técnica del gerente del Consorcio tiene una gran importancia. Este, nos dice, “aparece como una figura que tiende a garantizar la eficacia en la función en base a su especialización en el área para la que ha sido contratado”, siendo lo importante “su preparación para las funciones enunciadas,

independientemente de que ostente un título académico o sea funcionario de carrera".⁴¹³

Puede darse el caso de que se decida contratar como gerente a funcionario o personal laboral de una Administración Pública, singularmente de alguna de las Administraciones consorciadas. Si esto fuera así, este quedaría en la situación administrativa que proceda conforme a la normativa aplicable.

La competencia para aprobar el contrato de trabajo del director gerente, en el que se especifica el régimen jurídico al que quedará sometido, corresponde también al Consejo de Administración, determinándose al mismo tiempo la que será su retribución.

7.6.2. Funciones

Las funciones del gerente del Consorcio metropolitano sectorial se resumen con precisión en la frase del apartado 1 del artículo 19 de los estatutos, en el que se dice que este "dirige la gestión y administración del Consorcio sobre la base de las directrices establecidas por el Consejo de Administración y por su presidente en ejecución de aquellas". Conforme a esto, puede definirse, esencialmente, como órgano de ejecución al que corresponde la gestión y administración ordinaria del Consorcio.

Por tanto, sus funciones son variadas, aunque siempre en este mismo plano. Con esta consideración en mente, y con el propósito de exponerlas, podemos clasificar estas en dos grandes grupos.

Por un lado, encontramos un grupo de funciones que pueden considerarse como de propuesta. Esto es, se trata de atribuciones que requieren de la aprobación o ratificación posterior por otro órgano del Consorcio, normalmente el Consejo de Administración, pero también, en algún caso, la Presidencia. A la Gerencia, en relación a estas funciones, solo le cabe formular propuestas o elaborar proyectos. A su vez, con ellas, podemos hacer varios subapartados, dependiendo de la materia sobre la que se ejerza la función de propuesta.

En el ámbito de lo estrictamente organizativo le corresponde al gerente elaborar la propuesta de estructura organizativa del Consorcio. También, asistido del secretario y del interventor, es función suya la propuesta de Reglamento de funcionamiento de los servicios del Consorcio.

Como funciones de propuesta relativas al personal del Consorcio, cabe reseñar las siguientes: proponer su plantilla, las bases de las pruebas para la selección de personal

413. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 133 y 134.

y concursos de provisión de puestos de trabajo, de oferta de empleo de este, de adscripción al mismo de los funcionarios de carrera de las Administraciones consorciadas, y la contratación de personal laboral temporal en caso de necesidad; así como elaborar, previa negociación con la representación de los trabajadores, la propuesta de documentos que sirvan de base para establecer las condiciones de trabajo mediante acuerdos y convenios colectivos.⁴¹⁴

En el orden económico-financiero las funciones de propuesta que se asignan al gerente son estas: elaborar, asistido del secretario y del interventor, el proyecto de Presupuesto anual del Consorcio; elaborar, también asistido por estos, los planes y propuestas de actuación, inversión y financiación; formar, junto con el interventor, las cuentas anuales; y formular propuestas de acuerdos al Consejo de Administración y de resoluciones al presidente del mismo en los asuntos correspondientes a la ejecución y desarrollo de los planes y programas de actuación, inversión y financiación, así como del Presupuesto anual.

Por otro lado, nos cabe hacer un segundo grupo con aquellas funciones de la Gerencia que no requieren de aprobación o ratificación posterior por otro órgano del Consorcio. Mayoritariamente se incluyen aquí funciones en las que se refleja mejor la referida tarea de dirección de la gestión y administración del Consorcio, que, entendemos, es la competencia fundamental del gerente.

En esta línea, cabe referirse a las siguientes atribuciones: organizar y dirigir al personal de los diferentes servicios y unidades del Consorcio; velar por el cumplimiento de las normas legales aplicables en cada caso a la actividad del Consorcio;⁴¹⁵ autorizar aquellos pagos y cobros que se encuentren dentro de su ámbito competencial según las Bases de ejecución del Presupuesto; representar al Consorcio ante entidades públicas y priva-

414. En el caso de los consorcios metropolitanos de transportes, los estatutos también establecen como competencia de la Gerencia el ejercicio de todas aquellas que hagan referencia a retribuciones, jornada de trabajo, régimen de incompatibilidades y disciplinario y cese del personal dependiente del Consorcio. Estas han de ser ratificadas *a posteriori* por el órgano competente del Consorcio, que no es otro, pensamos, que el Consejo de Administración, según manifestábamos más arriba. El Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla opta por atribuir esta competencia directamente al Consejo de Administración. Si bien, deja a salvo las funciones de "incorporación y cese del personal dependiente del Consorcio, y los demás derechos y obligaciones que como empleador le correspondan al Consorcio", funciones que atribuye al gerente por delegación del Consejo de Administración, en el artículo 19.2.b) de sus estatutos.

415. Puede pensarse, a primera vista, que esta función se solapa con la que el artículo 12 atribuye al presidente del Consorcio: "velar por el exacto cumplimiento de los preceptos de los estatutos, de los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración y, en general, de las normas legales aplicables en cada caso". No obstante, como puede notarse, el alcance y el ámbito de esta atribución no es el mismo en ambos casos, y debe, fundamentalmente, entenderse ligado al círculo propio de actuación de cada uno de estos órganos.

das a los exclusivos efectos de dar curso a la tramitación administrativa ordinaria;⁴¹⁶ adquirir primeras materias, maquinaria, productos o mercancías, fijando sus precios, condiciones y forma de pago, siempre dentro de los límites fijados en las Bases de Ejecución del Presupuesto; celebrar, prorrogar, renovar, denunciar y rescindir contratos mercantiles, civiles y administrativos de acuerdo con las Bases de Ejecución del Presupuesto y las decisiones del Consejo de Administración o del presidente en materia de inversión; llevar a cabo las correspondientes funciones de gestión ordinaria con el Banco de España, con cualquier otro banco oficial o privado, o caja de ahorros, y con particulares, asistido del tesorero, siempre dentro de los límites fijados en las Bases de Ejecución Presupuestaria.⁴¹⁷

Por último, debemos decir que el listado competencial del artículo 19 de los estatutos concluye con una cláusula abierta de delegación, según la cual serán funciones del gerente “todas aquellas atribuciones que le confieran o deleguen el Consejo de Administración o su presidente”.

7.6.3. El recurso de alzada contra los actos del director gerente

La regla general en materia de recursos frente a los actos de los órganos del Consorcio metropolitano sectorial es que estos, en principio, agotan la vía administrativa. Por tanto, quedaría abierta la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo contra ellos, por cuanto el Consorcio local es Administración Pública y está claramente sujeto al ámbito de aplicación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LRJCA), al quedar subsumido en cualquier caso en la letra d) del artículo 1.2 de esta, como entidad de Derecho público dependiente o vinculada a las comunidades autónomas o a las entidades locales.⁴¹⁸

416. En este punto los estatutos añaden que, a estos efectos, el director gerente está facultado para la realización de envíos y retirada de correspondencia y mensajería, para solicitar inscripciones ante registros públicos y privados, para obtener y retirar documentos, certificados y autorizaciones, así como: tramitar expedientes, presentar, obtener y retirar documentos, certificados, autorizaciones, licencias, etc.; autorizar el pago de contribuciones e impuestos atendiendo a los límites marcados por las Bases de Ejecución del Presupuesto; solicitar liquidaciones, reclamar contra valoraciones, liquidaciones, repartos, multas, exacciones, arbitrios e impuestos de toda clase, por delegación del presidente.

417. Los estatutos concretan estas funciones en las siguientes: abrir y disponer de cuentas corrientes, firmando recibos y cheques hasta el valor fijado en las Bases de Ejecución Presupuestaria, siendo necesaria para valores superiores la firma conjunta del presidente del Consorcio, interventor y tesorero; autorizar la constitución y retirada de depósitos en metálico, en efectos o en valores, cobrando los dividendos e incluso el capital de los que resulten amortizados; transferir créditos no endosables; rendir, exigir y aprobar cuentas, firmando ajustes, finiquitos y cartas de pago, pedir extractos y dar conformidad a los saldos; autorizar el cobro y pago de cantidades en metálico o en especie y hacer ofrecimiento, consignaciones y compensaciones.

418. En este sentido, *vid.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 155; RIOS SANAGUSTIN, José Antonio, “Los consorcios locales”, en ALMONACID LAMELAS, Víctor (autor y coord.), *Entidades públicas y privadas vinculadas a la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2008, p. 560.

Además, ante los actos dictados por cualquier órgano del Consorcio metropolitano cabe la opción de plantear recurso potestativo previo de reposición. Esto, aunque no se diga en estos términos en los estatutos, entendemos que se deriva de la aplicación al Consorcio de los artículos 52.1 LBRL y 116.1 LRJPAC, de su condición, en definitiva, de Administración Pública. A su vez, los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes de las áreas de Sevilla, Málaga y Granada, disponen expresamente que cabe recurrir en reposición ante el órgano delegante los actos administrativos dictados por los órganos del Consorcio en el ejercicio de competencias delegadas.

Ahora bien, frente a la regla general apuntada de que los actos de los órganos del Consorcio metropolitano sectorial agotan la vía administrativa, existe una notable excepción o especialidad, la de los actos del director gerente. De esta forma, se admite por los estatutos en su artículo 30 la posibilidad de recurrir en alzada los actos administrativos dictados por el director gerente en el ejercicio de sus competencias. El órgano competente para conocer de este recurso de alzada será, también según los estatutos, el Consejo de Administración del Consorcio. El régimen jurídico de este recurso de alzada será, como no podía ser de otra manera, el régimen general de la LRJPAC.

7.7. Las comisiones técnicas de los consorcios metropolitanos de transportes

El artículo 28.3 de la LOTUMVA recoge una exigencia organizativa que solo obliga, lógicamente, a los consorcios metropolitanos de transportes. En este precepto se dispone que en estos “existirán comisiones técnicas como órganos de colaboración y consulta en cuestiones de carácter técnico y económico con la presencia de empresas operadoras y organizaciones sindicales más representativas”.

Solo el Consorcio metropolitano sectorial de transportes, que es el que está obligado por este precepto, ha acogido esta figura organizativa en sus estatutos. El Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla ha optado por prescindir de ella. De esta forma, el primero cuenta como órganos de consulta tanto con el correspondiente Comité Consultivo como con estas comisiones técnicas a las que aquí nos estamos refiriendo. Por el contrario, el segundo se limita a su Consejo Consultivo, obviando las comisiones técnicas en su estructura organizativa.

También podría defenderse la subsunción del Consorcio metropolitano en la letra c) del artículo 1.2 LRJCA, referido a las entidades que integran la Administración local. No obstante, esta segunda interpretación ofrece ciertas dudas y puede plantear problemas, puesto que, como ya se ha dicho, el Consorcio local no está definido como entidad local en la legislación andaluza, y este precepto se refiere a las entidades locales.

El artículo 19.3 de los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes contempla las citadas comisiones como órganos de consulta del Consorcio, “para la colaboración y consulta en cuestiones de carácter técnico y económico”, según se dice en este. Estas se constituirán en el seno de la Gerencia, razón por la que aparecen reguladas en la sección que se dedica a la misma.

El número, composición y régimen de funcionamiento de las comisiones técnicas habrá de determinarse en el acuerdo de creación de estas. Nada más se añade sobre estos extremos, indeterminados, que habrán de concretarse en el acuerdo de creación. Tan solo se preceptúa, limitándose a transcribir la norma legal, que las comisiones habrán de contar en su composición con la presencia de empresas operadoras y organizaciones sindicales más representativas.

Por último, debemos señalar que el acuerdo de creación de estas comisiones es competencia del Consejo de Administración del Consorcio, a propuesta del director gerente y previo informe favorable del Comité Ejecutivo.

7.8. Otros órganos: Secretaría General, Intervención General y Tesorería General

Para finalizar, debemos referirnos a los que los estatutos regulan como “otros órganos” del Consorcio, que son la Secretaría, la Intervención y la Tesorería de este. La existencia de estos órganos en el Consorcio obedece a la necesidad “de asegurar una correcta gestión jurídico-administrativa y económico-financiera” del mismo.

Las funciones de estos, según los estatutos, son las que se les reconoce por la propia legislación de régimen local.⁴¹⁹ No obstante, esto ya no es exactamente así, puesto que el artículo 92 de la LBRL, que era el punto de referencia legal en este aspecto, ha sido derogado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público. En estos momentos, hasta que se produzca el desarrollo de esta Ley, si se quieren conocer las funciones a desempeñar por estos órganos hay que estar a la Disposición adicional segunda de esta, aunque, en puridad, vienen a ser las mismas.

Con todo, en los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes se especifican expresamente algunas de estas funciones, lo normal es que se señale que a la Secretaría le corresponden las de asistencia y asesoramiento a los órganos del Consorcio,

419. Al respecto, *vid.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo, op. cit.*, p. 137-139, donde, además, se insiste en la naturaleza corporativa del Consorcio como elemento que justifica, por analogía con las entidades locales territoriales, la existencia de funciones públicas de este tipo, y la necesidad de cubrirlas con funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

así como las previstas para los secretarios de órganos colegiados, y a la Intervención la función interventora y de auditoría contable.

Dejamos para el siguiente epígrafe, dedicado íntegramente al personal del Consorcio metropolitano, lo relativo a la cobertura de estos puestos por funcionarios con habilitación de carácter estatal.

8. El personal del Consorcio metropolitano sectorial

Como Administración Pública que es, con personalidad jurídica y organización propia, el Consorcio metropolitano sectorial deberá dotarse de los medios personales necesarios para el cumplimiento de sus fines.⁴²⁰ Por ello, podrá disponer de personal propio, conforme al artículo 21.1 de sus estatutos, en el que se recoge expresamente esta posibilidad.⁴²¹ Igualmente, sus necesidades de personal podrán ser atendidas por el propio de las Administraciones Públicas consorciadas, mediante la fórmula de adscribir este al Consorcio, lo que también se dice en los estatutos, artículo 21.2 de los mismos.⁴²² De esta forma, la conclusión a la que cabe llegar es que el Consorcio metropolitano sectorial puede tener tanto personal propio como personal adscrito.

Una vez formulada esta afirmación, lo siguiente que cabe preguntarse es si el personal del Consorcio ha de ser laboral o funcionarial. Para responder a esta pregunta hay que distinguir según se trate de personal propio o adscrito.

Tratándose de personal propio del Consorcio, los estatutos en su artículo 21.1 toman una opción de partida, la de que este sea laboral.⁴²³ No obstante, dejan a salvo, en el

420. 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. 138; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 172.

421. En el artículo 21.1 de los estatutos se dice que "el Consorcio podrá disponer de personal propio, que se regirá por la legislación laboral vigente en los términos previstos en el ordenamiento jurídico".

422. El artículo 21.2 de los estatutos añade que "las labores del Consorcio podrán ser realizadas por el personal de las entidades y Administraciones integrantes del mismo, mediante las fórmulas de colaboración o adscripción que en cada caso se acuerden".

423. Si bien, ello no quiere decir que un Consorcio no pueda tener funcionarios públicos propios, más allá de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal, a los que nos referiremos a continuación. Lo que ocurre es que el Consorcio metropolitano sectorial ha elegido no tenerlos. Siguiendo a ROMERO HERNÁNDEZ, puede decirse que no hay dificultades conceptuales que impidan la creación de funcionarios propios del Consorcio, aunque sí objeciones prácticas y trabas que aconsejan optar, en su caso, por el personal funcionarial adscrito. Cfr. ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, "Los medios personales y materiales de los consorcios", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación

artículo 20, determinadas funciones, que deberán ser cubiertas necesariamente por funcionarios públicos.

Estas funciones se corresponden con las propias de los puestos de secretario, interventor y tesorero, las que el artículo 92 de la LBRL describía y reservaba a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.⁴²⁴ Los estatutos en su artículo 20, tras declarar la necesidad del ejercicio de estas para el Consorcio, las reservan también a estos mismos funcionarios, lo que no podía ser de otra manera,⁴²⁵ dado el imperativo legal⁴²⁶ y la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ya conocemos.⁴²⁷

El artículo 92 de la LBRL ha sido derogado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, a cuya Disposición adicional segunda hay que atenerse ahora si se quiere conocer el régimen jurídico de este tipo de funcionarios, que ahora pasan a denominarse “funcionarios con habilitación de carácter estatal”. Pero esto no cambia la conclusión de fondo a la que cabe llegar en este punto, que es la incardinación preferente, de nuevo, del Consorcio metropolitano en la esfera jurídica local.

No obstante, los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla establecen que, en el caso de que estos puestos no pudieran ser cubiertos por este tipo de funcionarios, sean atendidos por funcionarios de la Administración autonómica. En nuestra opinión, teniendo en cuenta la jurisprudencia citada, esta solución solo cabría subsidiariamente y de forma transitoria, hasta que fueran cubiertos los puestos por funcionarios con habilitación de carácter estatal.

Internacional, Granada, 1995, p. 267-272. Sobre esta cuestión se ha pronunciado también MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, quien encuentra mayores dificultades jurídicas para admitir esta posibilidad. 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. 118-120. Otras consideraciones pueden encontrarse en RÍOS SANAGUSTÍN, José Antonio, “Los consorcios locales”, op. cit., p. 576 y ss.

424. Con más detalle, sobre el ejercicio de estas funciones en el Consorcio, y su atribución a este tipo de funcionarios públicos, vid. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 137-139 y 176-178.

425. Por ello, creemos que la ausencia de esta reserva, al menos de forma explícita, en dos de los estatutos analizados, los del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Jaén y los del Consorcio del Área de Córdoba, no es determinante, máxime si se tiene en cuenta el tenor con el que se describen estas funciones, que guarda un alto grado de coincidencia literal con los términos utilizados por el Estatuto básico del empleado público. Por tanto, también en este caso habrán de cubrirse por funcionarios con habilitación de carácter estatal.

426. En estos momentos, los términos en los que se expresa la Disposición adicional segunda del Estatuto básico del empleado público.

427. En particular, STS de 30 de abril de 1999 (F.J. 3.º), [RJ 1999/4692], y STS de 18 de septiembre de 2001 (F.J. 4.º y F.J. 5.º), [RJ 2001/8178].

En cualquier caso, entendemos que las funciones señaladas deberán servirse por personal funcionario propio. Si bien, en tanto se creen las correspondientes plazas de secretario, interventor y tesorero del Consorcio, los estatutos, en una Disposición transitoria, prevén la cobertura provisional de las mismas recurriendo a funcionarios de las Administraciones consorciadas.⁴²⁸ La solución consiste en que asuman estas funciones provisionalmente, desde el momento de la constitución del Consorcio, funcionarios con habilitación de carácter estatal que ostenten dichos cargos en las Administraciones locales consorciadas. Si estos puestos no pudieran ser cubiertos por este tipo de funcionarios, los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla también contemplan en este caso que puedan ser atendidos por funcionarios de la Administración autonómica, solución que, en este supuesto, con mayor razón, tiene carácter temporal.

Con respecto al carácter laboral o funcional del personal adscrito al Consorcio, entendemos que, ante las determinaciones abiertas de los estatutos, cabe tanto la posibilidad de adscribir personal de un tipo como del otro. Si se decide adscribir funcionarios públicos de las Administraciones consorciadas,⁴²⁹ creemos que será aquí de aplicación lo dispuesto en el artículo 41 LDMA, donde se contempla el régimen jurídico de la situación administrativa en que se encontrará este personal adscrito.⁴³⁰

9. El patrimonio del Consorcio metropolitano sectorial

Pronunciarse sobre el tema de los bienes del Consorcio metropolitano sectorial pasa por acercarse al artículo 32 de sus estatutos, rubricado precisamente con el término “Patrimonio”, igual que el Capítulo en el que se incluye como único artículo, y situado en el Título III, que se denomina “Patrimonio y régimen económico-financiero”.

Al mismo tiempo, hay que tener presente las consideraciones que hacíamos al principio de este Capítulo acerca de la personalidad jurídica del Consorcio, dada la estrecha vinculación existente entre la atribución al Consorcio de un patrimonio propio y su personalidad jurídica. Esto es, los consorcios metropolitanos sectoriales son entes con personalidad jurídica, lo que implica que tienen capacidad jurídica y capacidad de obrar. Esta capacidad, expresada en unos términos tan amplios como los de los artículos 2 y 4 de sus estatutos, deja expedita la vía a admitir que este pueda tener un patrimonio

428. Con la excepción de los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes de las áreas de Jaén y Córdoba, en los que esta Disposición transitoria no existe.

429. Sobre la opción de adscribir funcionarios de las Administraciones consorciadas, *vid.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 178 y 179; ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, “Los medios personales y materiales de los consorcios”, *op. cit.*, p. 272-274.

430. De hecho, el artículo 21.2 de los estatutos del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Málaga contiene una remisión expresa al 41 LDMA.

propio. Esto se reconoce expresamente en el mismo artículo 2, según el cual el Consorcio está dotado de "patrimonio propio".

A su vez, en cuanto consideramos al Consorcio metropolitano sectorial como un tipo de Consorcio local, las respuestas que en esta sede se den a los problemas que se planteen habrán de partir del presupuesto de que al Consorcio metropolitano sectorial le caben las mismas posibilidades que al Consorcio local, puesto que no estamos aquí ante un elemento de su régimen jurídico que presente especificidades propias. De esta forma, en principio, salvo que otra cosa se dijera en sus estatutos, el Consorcio metropolitano sectorial, como Consorcio local que es, puede tener patrimonio propio, así como bienes adscritos. Los bienes que integren este patrimonio podrán ser tanto demaniales como patrimoniales.

El artículo 32 de los estatutos comienza, en su apartado primero, declarando que "el patrimonio del Consorcio estará constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que le pertenezcan".⁴³¹ No hay restricción en este precepto al tipo de bienes que caben dentro de este patrimonio. Así, en cuanto que el Consorcio metropolitano sectorial es Administración Pública, dotada de patrimonio propio en los términos trascritos, hay que entender que este patrimonio podrá incluir en su seno tanto bienes de dominio público como bienes patrimoniales; utilizando los términos del artículo 3.1 LPAP, precepto de carácter básico, estos bienes y derechos formarán parte del patrimonio del Consorcio "cualquiera que sea su naturaleza".

De la misma manera creemos que hay que interpretar los apartados 2 y 3 del artículo 32 de los estatutos, en los que se posibilita en términos muy amplios la incorporación de todo tipo de bienes al Consorcio, tanto en el momento de su constitución como con posterioridad, tanto en calidad de bienes propios como de adscritos.⁴³²

431. Los términos empleados por este precepto, incluyendo dentro del patrimonio del Consorcio metropolitano "bienes, derechos y acciones", mimetizan la fórmula empleada en la legislación de régimen local (artículo 79.1 LBRL, artículo 1.1 del Reglamento de bienes de las entidades locales de 1986, artículo 1.1 LBELA, artículo 1.1 del Reglamento de bienes de las entidades locales de Andalucía de 2006), que no es coincidente con la actual dicción del artículo 3 LPAP. Este, en su apartado 1, se limita a "bienes y derechos", dejando fuera a las "acciones" en su apartado 2, al indicar que "no se entenderán incluidos en el patrimonio de las Administraciones Públicas el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su Hacienda". Sobre esta modificación, y su aplicación a toda Administración Pública, dado el carácter básico del precepto, *vid.* BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel, *Manual de Administración local*, 5.ª ed., La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2006, p. 937 y 938; GALLARDO CASTILLO, María Jesús, *El Derecho de Bienes de las Entidades Locales. Teoría y práctica Jurisprudencial*, *op. cit.*, p. 33 y 34; MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, "El patrimonio de las entidades locales de Andalucía: visión general y marco normativo", *op. cit.*, p. 46 y 47.

432. Así, el artículo 32.2 de los estatutos del Consorcio metropolitano sectorial dispone que "este patrimonio podrá ser incrementado por los bienes y derechos que pueden ser adquiridos por las entidades consorciadas, afectándolos a los fines del Consorcio, y por los adquiridos por el

Por último, siendo coherentes con la postura que venimos manteniendo en este trabajo en torno a la naturaleza jurídica del Consorcio local, sería oportuno, a nuestro juicio, aplicar al Consorcio metropolitano sectorial la legislación local en materia de bienes, en relación a las cuestiones que se susciten con respecto a sus bienes, y con las modulaciones que fueran necesarias en cada caso.⁴³³

Cierto es que no hay aquí una remisión expresa de los estatutos a la legislación de régimen local en esta materia, como sí la hay en otros puntos de los mismos, pero la incardinación de este Consorcio en la esfera jurídica local, como ya se ha demostrado, y la consideración del Consorcio metropolitano sectorial como Administración Pública local, nos conducen a pensar que esta solución es la más correcta.

10. La contratación en el Consorcio metropolitano sectorial

La aplicación del régimen de contratación de las Administraciones Públicas al Consorcio administrativo, y, por tanto, también al Consorcio local, aparece como una cuestión que, hasta hace poco, se tenía por resuelta por nuestra doctrina. En este sentido, resultaba pacífico entender que el Consorcio se incluía bajo el ámbito subjetivo del Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas. El Consorcio es Administración Pública, y, como tal, se rige por el Derecho Administrativo, también a efectos de contratación.

El artículo 1.3 de la citada Ley determinaba su aplicación a las “entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas”, siempre que en aquellas se dieran los siguientes requisitos:

“a) Que hayan sido creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.

propio Consorcio de cualquier otra persona o entidad pública o privada”. El 32.3 dice que “quedarán afectos a los fines del Consorcio los bienes que se designen por las Administraciones y entidades consorciadas con arreglo a lo previsto en el Convenio fundacional y posteriormente los que designen los nuevos miembros en el momento de su adhesión, así como cualesquiera otros que puedan ponerse a disposición del Consorcio con posterioridad”.

433. Para ello habría que considerar la normativa aplicable en Andalucía a las entidades locales en materia de bienes: la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de bienes de las entidades locales de Andalucía, el artículo 42 LDMA (precepto dictado específicamente para mancomunidades y consorcios), el Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de bienes de las entidades locales de Andalucía, la LPAP y la LBRL. Al respecto, *vid.* MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, “El patrimonio de las entidades locales de Andalucía: visión general y marco normativo”, *op. cit.*, p. 44 y 45.

“b) Que se trate de entidades cuya actividad esté mayoritariamente financiada por las Administraciones Públicas u otras entidades de Derecho público, o bien, cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estas últimas, o cuyos órganos de administración, de dirección o de vigilancia estén compuestos por miembros más de la mitad de los cuales sean nombrados por las Administraciones Públicas y otras entidades de Derecho público”.

Y entre estas entidades de Derecho público de carácter instrumental se situaba al Consorcio, como una más.⁴³⁴ Por lo que hace al Consorcio local, la aplicación de la Ley resultaba, además, expresamente de su Disposición adicional novena, apartado 5, donde se decía que, “los consorcios a que se refieren los artículos 57 y 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en los que la participación pública sea mayoritaria adjudicarán sus contratos conforme a lo dispuesto en esta Ley”.⁴³⁵ Al ser el Consorcio metropolitano sectorial que aquí estamos estudiando un Consorcio local, la solución debía ser exactamente la misma.

No obstante, la necesaria transposición al Derecho español de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, ha introducido nuevas variables, importantes cambios que han alterado el escenario descrito. Con el objeto de transponer la Directiva citada, se ha aprobado la nueva Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (en adelante LCSP), que ha venido a derogar prácticamente en su totalidad a la anterior,⁴³⁶ y que obliga a plantearse nuevamente esta cuestión. Téngase en cuenta que, como ha señalado el profesor Martín Rebollo, con la nueva Ley cambia “radicalmente la sistemática de la normativa precedente”, “cambia la manera de identificar los contratos y cambia, sobre todo, el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley”.⁴³⁷

434. En este sentido, *vid.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 217 y ss.

435. *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. 113; NOGUERA DE LA MUELA, Belén, El ámbito subjetivo de aplicación de la nueva Ley de contratos de las Administraciones Públicas: Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba su texto refundido, Atelier, Barcelona, 2001, p. 197-199.

436. Salvedad hecha de los artículos 253 a 260 de la Ley anterior, según se establece en el apartado a) de la Disposición derogatoria única de la LCSP.

437. *Cfr.* MARTÍN REBOLLO, Luis, *Leyes administrativas*, *op. cit.*, p. 570. Al respecto, también puede verse, entre otros, BLANQUER CRIADO, David Vicente, *La nueva Ley de contratos del sector público. Guía práctica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, p. 14 y ss.; MARTÍN OVIEDO, José María, “Guía para la aplicación de la Ley de contratos del sector público. Ámbito subjetivo de aplicación”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 8, 2007, p. 165-173; MORENO MOLINA, José Antonio y PLEITE GUADAMILLAS, FRANCISCO, *La nueva Ley de contratos del sector público. Estudio sistemático*, La Ley, Madrid, 2007, p. 75 y ss.; SOSA WAGNER, FRANCISCO y FUERTES LÓPEZ, Mercedes, “La Ley de contratos del sector público y el murciélago”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 743, 2008, p. 1, 6 y 8.

Ante este panorama, es menester preguntarse, en primer lugar, si los consorcios siguen estando incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación administrativa de contratos. Si ello fuera así, seguidamente, habremos de determinar en qué medida se les aplica esta, ya que el régimen de contratación diseñado por la LCSP obliga a diferenciar distintos ámbitos de aplicación a efectos de la misma. La respuesta que se dé a esta segunda pregunta va a resultar fundamental, ya que, en función del círculo de aplicación en el que se sitúe al Consorcio, este podrá contar o no con la posibilidad de seguir ejerciendo potestades administrativas relativas a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos que celebre.

Como ya apuntábamos en las páginas iniciales de este Capítulo, la capacidad de obrar del Consorcio metropolitano sectorial está definida en términos muy amplios en sus estatutos, estableciéndose, en el artículo 4 de los mismos, que estos pueden “obligarse y celebrar contratos de cualquier naturaleza”. A su vez, bajo la rúbrica “Contratación”, en el artículo 29.1 de los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes se dice que “el Consorcio podrá contratar obras, servicios, adquisiciones y enajenaciones siguiendo los procedimientos establecidos en la legislación vigente, cuyos preceptos le serán aplicables”. En el 29.1 de los del Consorcio Metropolitano de la Vivienda, con una formulación parecida, se dice que “el Consorcio podrá contratar obras, servicios, suministros y cualquier contrato que tenga por objeto la realización de sus fines, así como realizar adquisiciones y enajenaciones siguiendo los procedimientos establecidos en la legislación vigente”.

En estos momentos, no cabe ninguna duda de que la remisión a la “legislación vigente” contenida en los preceptos estatutarios, debe entenderse hecha a la mencionada LCSP. En este sentido, vaya por delante, a modo de anticipo, que la primera pregunta que nos hacíamos, la de si el Consorcio está incluido en el ámbito subjetivo de aplicación de la nueva Ley, debe ser respondida afirmativamente.

Para ello, téngase en cuenta, en primer lugar, que ya no estamos ante la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, sino ante la Ley de contratos del sector público, entendido este como concepto más amplio que el de Administración Pública, comprensivo de la misma. El ámbito de aplicación de esta nueva Ley es el sector público, si bien, el sector público definido a efectos de esta Ley. Siendo esto así, el artículo 3.1 de esta dispone que, “a los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades”, e incluye dentro del listado subsiguiente, en su letra e), a “los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, y la legislación de régimen local”. Por tanto, el Consorcio metropolitano sectorial, como Consorcio local que es, encaja sin problemas en el supuesto de hecho de este precepto, y es considerado parte del sector público a estos efectos, porque así resulta claramente de la dicción del artículo 3.1.e) de la LCSP.

Lo que ocurre es que, con esto, no se resuelven todos los problemas de aplicación de la LCSP al Consorcio. Solo sabemos que esta Ley le es aplicable, pero no en qué medida, ya que la nueva Ley, como se ha dicho, distingue distintos ámbitos de aplicación subjetiva, y la inclusión en uno u otro de estos círculos trae como consecuencia diferencias importantes en el régimen jurídico de contratación aplicable a las entidades de que se trate. Así, tal y como expone Martín Rebollo, dentro del concepto amplio de sector público referido y listado en el artículo 3.1 de la Ley, esta “distingue tres niveles o gradaciones de organismos a los que se les aplicará un régimen más o menos intenso en función también de los contratos que pueden celebrar. Estos tres niveles son: a) las Administraciones Públicas; b) los poderes adjudicadores; y c) los demás entes enumerados en la lista anterior que no quepa ubicar en las dos categorías anteriores”.⁴³⁸ Por tanto, debemos ahora preguntarnos, y resolver, en cuál de estas categorías hay que situar al Consorcio, al efecto de detraer las consecuencias jurídicas oportunas.

Tras el listado de entes, organismos y entidades del artículo 3.1 de la LCSP, que han de ser estimados como sector público a efectos de la Ley, el artículo 3.2 viene a disponer cuáles de estos han de ser considerados, también “a efectos de esta Ley”, Administraciones Públicas. El listado que le sigue, que parte del anterior artículo 3.1, puesto que va enumerando supuestos recogidos en el mismo, no incluye expresamente a los consorcios. Estos sí constan como tales en el artículo 3.1, donde se les considera sector público a efectos de la Ley, pero no así en el 3.2, en el que no aparecen por ningún lado. ¿Significa esto que los consorcios no son Administración Pública a efectos de la LCSP? Ante esta pregunta, son dos las posibles respuestas, en función de la interpretación que se haga de los términos legales.

Una primera interpretación, de corte literal y restrictivo, consistiría en entender que la falta de mención expresa del Consorcio en el apartado 2 del artículo 3 obedece a una exclusión deliberada de esta entidad como Administración Pública. El artículo 3 ha distinguido diferentes realidades en su apartado 1, todas las cuales se consideran sector público a los efectos de esta Ley, y entre estas ha incluido al Consorcio. En el apartado 2 se parte de estas mismas realidades, enumerando las que deben considerarse Administración Pública a los efectos de la Ley. Por tanto, la no inclusión del Consorcio entre estas significa eso mismo, su no inclusión.

Debe precisarse en esto que, en cualquier caso, la exclusión de la consideración del Consorcio como Administración Pública que resulta de esta interpretación, se haría únicamente a efectos de la LCSP. Téngase en cuenta que el Consorcio, al resto de los efectos, sigue siendo Administración Pública. Estamos, como ya se ha dicho, ante una entidad de Derecho público, forma de personificación jurídico-pública, Administración

438. Cfr. MARTÍN REBOLLO, LUIS, *Leyes administrativas*, op. cit., p. 573.

Pública instrumental de base asociativa, que se rige por el Derecho Administrativo, puesto que no constituye un fenómeno de huída de este, sino de sometimiento deliberado al mismo. En este sentido, el Consorcio es, desde luego, Administración Pública a efectos de otras leyes, como la LRJPAC y la LRJCA, cuya aplicación al mismo es más que meridiana, como ya se ha expuesto en este trabajo.

De esta forma, el no considerar Administración Pública al Consorcio a efectos de la LCSP, lo que implica es que los contratos celebrados por estos siempre habrán de considerarse contratos privados, no contratos administrativos, conforme al tenor de los artículos 19 y 20 de la LCSP. Esto tiene importantes consecuencias sobre el régimen jurídico de la contratación, que afectan no solo a la preparación y adjudicación del contrato, sino muy especialmente a los efectos y la extinción de estos. A este respecto, debe destacarse que el Consorcio no tendría las potestades unilaterales exorbitantes propias de las Administraciones Públicas en esta materia. Téngase en cuenta que el artículo 194 de la LCSP dispone que, “dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de esta”.⁴³⁹ En la medida en que las potestades públicas listadas en este precepto solo pueden ejercerse en los contratos administrativos, el Consorcio no podría ejercer tales potestades si no se le considerara Administración Pública a efectos de la LCSP.

Además, a mayor abundamiento, cabe decir que, conforme a esta interpretación, al Consorcio le estarían vedados algunos de los contratos calificados o típicos enumerados por la Ley, aquellos que solo pueden celebrar las Administraciones Públicas, como el contrato de gestión de servicios públicos, del artículo 8 de la Ley, y el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, regulado en el artículo 11 de esta. De esta manera, los consorcios metropolitanos sectoriales que estamos estudiando no podrían ya celebrar el contrato de gestión de servicios públicos, que, como se ha visto, bajo la forma de la concesión, ha dado pie a un modo de gestión indirecta del servicio utilizado por el Consorcio Metropolitano de Transportes en el ejercicio de su potestad de autoorganización, considerado hasta ahora oportuno y adecuado a los fines que se persiguen.

Ahora bien, una segunda interpretación del artículo 3.2 LCSP, contrapuesta a la anterior, es la que entiende que, aunque el Consorcio no se mencione expresamente en dicho artículo entre los entes, organismos y entidades del sector público que tienen la consideración de Administración Pública a los efectos de la Ley, puede incluirse sin

439. *Vid.* BLANQUER CRIADO, David Vicente, *La nueva Ley de contratos del sector público. Guía práctica, op. cit.*, p. 72 y ss.

mucha dificultad en el supuesto descrito por la letra e) del mismo. En este apartado se considera Administración Pública a:

“Las entidades de Derecho público vinculadas a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas que cumplan alguna de las características siguientes:

“1ª. Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro, o

“2ª. Que no se financien mayoritariamente con ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida a la entrega de bienes o a la prestación de servicios”.

Conforme a esta segunda interpretación, el Consorcio administrativo, cuando cumpliera alguna de estas características, sí podría considerarse Administración Pública a los efectos de la LCSP, y sí podría, por tanto, celebrar contratos administrativos, entre los que se encontraría el referido contrato de gestión de servicios públicos, y ostentar potestades administrativas relativas a los efectos, cumplimiento y extinción de estos contratos. A esta misma conclusión ha llegado ya una parte importante de nuestra doctrina, como los profesores del Saz Cordero, Fuertes López, Gimeno Feliú, Martín Rebollo y Sosa Wagner,⁴⁴⁰ así como la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.⁴⁴¹

440. Estos autores también incluyen bajo la consideración de Administración Pública a los efectos de la LCSP, y por su subsunción en el mismo apartado e) del artículo 3.2, a las agencias estatales de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Cfr. DEL SAZ CORDERO, Silvia, “La nueva Ley de contratos del sector público. ¿Un nuevo traje con las mismas rayas?”, *Revista de Administración Pública. Últimas reformas legislativas y otros estudios. Homenaje al profesor Ramón Parada Vázquez*, núm. 174, 2007, p. 357; GIMENO FELIÚ, José María, “El nuevo ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de contratos del sector público: luces y sombras”, *Revista de Administración Pública*, núm. 176, 2008, p. 45; MARTÍN REBOLLO, Luis, *Leyes administrativas*, op. cit., p. 573; SOSA WAGNER, FRANCISCO y FUERTES LÓPEZ, Mercedes, “La Ley de contratos del sector público y el murciélago”, op. cit., p. 6. En el mismo sentido, aunque solo por lo que hace a la consideración de las agencias estatales como Administración Pública a estos efectos, puede verse BLANQUER CRIADO, David Vicente, *La nueva Ley de contratos del sector público. Guía práctica*, op. cit., p. 35 y 36; GONZÁLEZ ESCUDERO, María Teresa, “La actividad contractual del sector público. Una teoría general ampliada de la actividad contractual de la Administración Pública”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 18, 2008, p. 107.

441. La consideración del Consorcio como Administración Pública a los efectos de la LCSP resulta de la Circular 1/2008, de 3 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre “alcance del ámbito subjetivo de aplicación

Nosotros somos de la misma opinión, consideramos Administración Pública a efectos de la LCSP a los consorcios administrativos, sean locales o no, cuando concurra alguna de las circunstancias de la letra e) del artículo 3.2 de la Ley.⁴⁴²

En todo caso, pensamos que el Consorcio metropolitano sectorial que está siendo objeto de nuestro análisis en este trabajo encaja sin problemas en este supuesto, puesto que cumple con ambas condiciones. Ciertamente, basta con cumplir con una de ellas, pero es que el Consorcio metropolitano, además, se ajusta a las dos, tanto por razón de su objeto y fines, como atendiendo a su sistema de financiación. Una interpretación distinta, a nuestro parecer, limitaría en exceso las posibilidades organizativas de esta figura como Administración Pública, por cuanto le impediría de raíz utilizar la gestión indirecta del artículo 85.2.B) de la LBRL, como modo de gestión del servicio público.

Para finalizar con esta reflexión acerca de la calificación del Consorcio como Administración Pública a efectos de la LCSP, debe apuntarse aquí que algunos autores han señalado la consideración también como Administración Pública a efectos de la Ley, de las entidades locales no necesarias o potestativas del artículo 3.2 LBRL. Se entiende que estas quedan comprendidas dentro de la expresión “las entidades que integran la Administración local” del 3.1.a) de la LCSP, llevada luego al ámbito de aplicación del 3.2.a) LCSP, que considera como Administración Pública, entre otros, a los entes, organismos y entidades de la referida letra a) del 3.1 LCSP.⁴⁴³ Estamos de acuerdo con esta lectura, ya que salva la consideración de Administración Pública a efectos de esta Ley de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios, así como de cualesquiera otras entidades locales que se decidan definir como tales por el legislador autonómico, como, por ejemplo, los consorcios locales, en su caso.

Sucedere que, con esta interpretación, no se resuelve la consideración como Administración Pública, a efectos de la Ley, de los consorcios que no tienen naturaleza jurídica local. Y, en relación a los consorcios locales, plantea serias dudas interpreta-

de la LCSP y régimen de contratación aplicable” (véanse los correspondientes apartados segundo de los antecedentes y de las conclusiones de esta Circular interpretativa).

442. La consideración del Consorcio como Administración Pública a los efectos de la LCSP, implica a su vez la exclusión de este del ámbito subjetivo de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, en los términos expuestos en su artículo 5. Al respecto, *vid.* AMÉRIGO ALONSO, José, “Los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 8, 2007, p. 219.

443. *Cfr.* BLANQUER CRIADO, David Vicente, *La nueva Ley de contratos del sector público. Guía práctica*, *op. cit.*, p. 31; GONZÁLEZ ESCUDERO, María Teresa, “La actividad contractual del sector público. Una teoría general ampliada de la actividad contractual de la Administración Pública”, *op. cit.*, p. 107.

tivas en aquellas comunidades autónomas en las que estos no han sido definidos como tal entidad local. Es por ello que, por lo que hace a la solución del problema suscitado por la falta de mención expresa del Consorcio en el artículo 3.2 de la LCSP, preferimos atenernos a la interpretación que se hace más arriba, incluyéndolos en la citada letra e) de este apartado, por cuanto nos parece una solución más comprensiva e integradora.

En cualquier caso, se considere o no al Consorcio como Administración Pública a los efectos del artículo 3.2 LCSP, independientemente de ello, sí que debe considerársele como poder adjudicador, en el sentido dispuesto por el artículo 3.3 de la LCSP, que es el de la Directiva comunitaria. Este precepto define un ámbito de aplicación más amplio que el del 3.2, en tanto que incluye dentro de él a las Administraciones Públicas de dicho artículo, pero más reducido que el del 3.1, puesto que no todos los entes, organismos y entidades del sector público listados en el mismo son necesariamente poder adjudicador. Es así que, según el artículo 3.3 de la LCSP, se considerarán poderes adjudicadores, a efectos de esta Ley, los siguientes entes, organismos y entidades:

“a) Las Administraciones Públicas.

“b) Todos los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia distintos de los expresados en la letra a) que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3 financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

“c) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores”.

En nuestra opinión, parece claro que, aunque no se considerara al Consorcio como Administración Pública, y no se le incluyera en la letra a) de este artículo 3.3 LCSP, lo que sí es seguro es que este sí debería ser considerado en todo caso como poder adjudicador, por cuanto encaja con facilidad tanto en la letra b) como en la letra c) de dicho precepto.⁴⁴⁴ Sea como sea, el Consorcio administrativo, incluyendo al Consorcio metropolitano sectorial, que es el que aquí nos interesa, ha de entenderse poder adjudicador a los efectos de la LCSP, con las consecuencias que ello tiene en lo que hace al régimen jurídico de preparación y adjudicación de los contratos que celebre.

444. BLANQUER CRIADO incluye al Consorcio en la letra c) del artículo 3.3 LCSP. Cfr. BLANQUER CRIADO, David Vicente, *La nueva Ley de contratos del sector público. Guía práctica, op. cit.*, p. 42.

Para terminar con este epígrafe, volviendo al texto de los estatutos del Consorcio metropolitano sectorial, estimamos oportuno apuntar que el apartado 2 del artículo 29 de estos establece la norma según la cual el Consejo de Administración será el órgano de contratación respecto de aquellos contratos que por su cuantía o duración excedan del ámbito competencial asignado al presidente en esta materia. De esta manera, la competencia para contratar se reparte entre la Presidencia y el Consejo de Administración del Consorcio.

11. La responsabilidad del Consorcio metropolitano sectorial

La aplicación al Consorcio metropolitano sectorial del sistema de responsabilidad administrativa extracontractual no plantea, en principio, especiales problemas. Desde luego, este le es directamente aplicable, por cuanto, como Consorcio local, es Administración Pública, y se le aplica el Título X de la LRJPAC, que es el que regula la responsabilidad patrimonial extracontractual de las Administraciones Públicas. Así resulta, además, del artículo 2.2 de la LRJPAC, que, al definir el ámbito subjetivo de esta, establece, como es sabido, que “las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública”.

El tema ha sido ya tratado por nuestra doctrina, especialmente por la profesora Nieto Garrido,⁴⁴⁵ que se ha pronunciado en estos mismos términos, fundamentando la responsabilidad administrativa extracontractual del Consorcio en la afirmación de su personalidad jurídica y en la existencia de un patrimonio propio que se deriva de esta, con el que el ente consorcial puede responder de los daños causados a terceros.

Por tanto, siguiendo a esta autora, la responsabilidad solidaria a la que se refiere el artículo 140.1 LRJPAC, para los casos de responsabilidad derivada “de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones Públicas”, solo se activaría en casos de insolvencia del Consorcio, o de disolución del mismo. Lo normal, pues, será que responda el Consorcio con su propio patrimonio, y en base a su personalidad jurídica.

Estas soluciones se extienden al Consorcio metropolitano sectorial, en la medida en que ello resulta de la aplicación al mismo de la LRJPAC, pero no porque se derive directamente de los estatutos del Consorcio, que no dicen nada sobre responsabilidad. Todo lo

445. Por todas las citas que se harán a continuación, *vid.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 208 y ss.

más, encontramos, en su artículo 31.1, la consabida remisión a la LRJPAC como normativa supletoria para lo no previsto en los estatutos respecto al funcionamiento y régimen jurídico del Consorcio, fundamento suficiente, nos parece, para llegar a esta conclusión.

Ahora bien, la ausencia de regulación sobre este tema en los estatutos plantea algunos problemas. El principal, según creemos, está en la falta de determinación del órgano competente para conocer de la reclamación de responsabilidad en vía administrativa. Según el artículo 142.2 de la LRJPAC, “cuando su norma de creación así lo determine, la reclamación se resolverá por los órganos a los que corresponda de las entidades de Derecho público a que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley”. No estableciendo nada al respecto los estatutos, que son la norma de creación del Consorcio metropolitano, la garantía que para la esfera patrimonial del administrado ha de suponer la responsabilidad administrativa extracontractual, nos obliga a precisar cuál es el órgano competente.

Este problema, según la profesora Nieto Garrido, debe resolverse aplicando la regla del artículo 18.1 del Real decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. Según este precepto, “cuando de la gestión dimanante de fórmulas colegiadas de actuación entre varias Administraciones Públicas se derive responsabilidad, la Administración competente para la iniciación, instrucción y decisión del procedimiento será la fijada en los estatutos o reglas de la organización colegiada. En su defecto, la competencia vendrá atribuida a la Administración Pública con mayor participación en la financiación del servicio”.

En el caso del Consorcio metropolitano sectorial, como se verá en el siguiente epígrafe, la Administración Pública con mayor participación en la financiación del servicio es claramente la Administración autonómica, pese a que no tenga la participación mayoritaria. Por tanto, estimamos que, conforme a esta norma, será un órgano de la Administración autonómica el competente para resolver la reclamación de responsabilidad en vía administrativa. Lo normal es que se trate del titular de la Consejería del ramo correspondiente, el mismo que asume la Presidencia del Consorcio.⁴⁴⁶

No obstante, esta solución no nos parece la más acorde a la naturaleza local del Consorcio metropolitano. Además, a la misma solución, pero por otro camino, pensamos que también puede llegarse con la dicción actual del último apartado del artículo 12 de los estatutos, el que dispone que la Presidencia del Consorcio, “además de las enuncia-

446. El artículo 26.2.k) de la LAJA atribuye a las personas titulares de las consejerías la competencia para “la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, salvo que corresponda al Consejo de Gobierno”.

das asumirá, en lo que no se oponga a estas, y no estén atribuidas a otros órganos por los presentes estatutos, las competencias que la legislación local atribuya, en cada momento, al alcalde". Si bien la legislación de régimen local no atribuye expresamente la competencia para resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial al alcalde, esto es algo que resulta de la cláusula residual de atribución de competencia a este establecida en el artículo 21.1.s) de la LBRL. La analogía entre la naturaleza corporativa del Consorcio y la de los ayuntamientos juega aquí a favor de la atribución de esta competencia a la Presidencia del Consorcio.

La diferencia está en que, en el primer caso, el titular de la Consejería resuelve como órgano autonómico, en el segundo como órgano del Consorcio, por tanto, local. Por ello, creemos que deberían modificarse los estatutos en este punto, aunque sea para llegar a la misma conclusión, atribuyendo la competencia expresamente a la Presidencia del Consorcio, pero cómo órgano de este, no ya como órgano autonómico. Esto, creemos, sería más acorde con la naturaleza jurídica local del Consorcio, además de con su propia autonomía, que no requiere de derivarse a la Administración autonómica para resolver una cuestión de este orden, que cuenta con las mismas garantías si se soluciona desde el Consorcio.

12. Régimen económico-financiero del Consorcio metropolitano sectorial

Procede ahora realizar algunas consideraciones sobre el régimen económico-financiero del Consorcio metropolitano sectorial, fundamentalmente por lo que hace a sus medios de financiación, el régimen presupuestario y contable de este, y su control económico-financiero. Nos interesa sobre todo destacar la incardinación de este régimen en la esfera jurídica local,⁴⁴⁷ salvando algunas especialidades que implican la aplicación de la normativa propia de la Administración autonómica, como se verá.

12.1. La financiación del Consorcio metropolitano sectorial

Nuestro objetivo fundamental en este apartado es determinar cuáles constituyen los recursos de financiación del Consorcio metropolitano sectorial. El artículo 27.1 de la LOTUMVA contiene una norma sobre este aspecto, aunque esta solo es aplicable, claro está, a los consorcios metropolitanos de transportes. En ella se dice que "el presupuesto de los consorcios se financiará mediante las transferencias y aportaciones realizadas

447. La regulación establecida en la LAULA ha clarificado aún más esta realidad, al establecer en su artículo 86 claras remisiones a la legislación reguladora de las Haciendas locales, incluyendo una cláusula de cierre, en su apartado 4, según la cual, "en todos los demás aspectos relativos al régimen de financiación, presupuestario, de intervención y de contabilidad se aplicarán las normas generales de la legislación reguladora de las Haciendas locales".

por las Administraciones Públicas y las empresas operadoras que actúen en el ámbito de los mismos, las rentas de su patrimonio y cualesquiera otros ingresos que se les asignen en sus estatutos”.

Más allá de esta previsión legal específica, hay que estar a lo dispuesto en los estatutos de los distintos consorcios metropolitanos sectoriales y en sus correspondientes convenios de constitución. Así, en el artículo 33.1 de los estatutos se enumeran los recursos que vienen a constituir la Hacienda del Consorcio. A efectos expositivos, podemos clasificarlos en tres tipos de recursos.

Un primer grupo de recursos lo constituyen las aportaciones de las Administraciones consorciadas. Con respecto a estas, hay que distinguir, por un lado, las aportaciones iniciales, que son las destinadas a gastos de primer establecimiento y funcionamiento del Consorcio, y, por otro, las aportaciones futuras anuales, destinadas a atender los gastos corrientes del Consorcio, y, en el caso del Consorcio de transportes, también los gastos relativos a inversiones y explotación del sistema de transportes.

Para entender la trascendencia de este recurso, debe apuntarse el dato cierto de que las aportaciones son la principal fuente de financiación del Consorcio metropolitano, que presenta, a este respecto, un alto grado de dependencia de las Administraciones que lo constituyen. Aunque, como veremos, está contemplada la posibilidad de contar con medios propios de financiación, que responden a un cierto modelo autónomo de esta, en la práctica es la vía de las participaciones la que financia el Consorcio en una mayor proporción.

En relación a las aportaciones de las entidades locales que integran el Consorcio, debe decirse que los estatutos de los consorcios metropolitanos de transportes de las áreas de Sevilla, Bahía de Cádiz y Campo de Gibraltar, así como del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, establecen en su artículo 33.3 que estas “se realizarán en doceavas partes, mediante retenciones realizadas por parte de la Junta de Andalucía de la correspondiente participación en los tributos del Estado a cada una de las Administraciones locales, y su posterior transferencia al Consorcio”. Sin embargo, en los estatutos de los consorcios de las áreas de Granada, Málaga, Almería, Jaén y Córdoba, las retenciones no se producen directamente, sino en el caso de que las aportaciones no se hubieran realizado dentro del ejercicio presupuestario corriente. Esta última solución nos parece más respetuosa con el artículo 29.2 de la LDMA, que prevé este tipo de retenciones, pero solo para el caso de que las aportaciones no se hubieran satisfecho en los plazos previstos.⁴⁴⁸

448. El artículo 29.2 de la LDMA, dictado en sede de mancomunidades, es aplicable a estos consorcios en la medida en que se han constituido para la prestación de servicios supramunicipales, ex artículo 36.4 LDMA. Por lo demás, como ya se ha dicho, el régimen de las

Por lo que hace a las aportaciones de la Administración autonómica, existe una previsión exclusiva de los consorcios metropolitanos de transportes, en la letra b) del artículo 33.1 de sus estatutos, consistente en disponer que estas “tendrán la naturaleza de transferencias de financiación y se abonarán en función del calendario de pagos que apruebe la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía”. Con esta norma, en definitiva, lo que se está haciendo es ajustarse a lo establecido en el artículo 27.2 de la LOTUMVA.⁴⁴⁹

La cuestión de cómo se determina la cuantía de las aportaciones de las Administraciones consorciadas no es baladí, va a tener importantes consecuencias en lo que hace al régimen jurídico del Consorcio. Estas se calculan 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.⁴⁵⁰ La participación económica de la Administración autonómica, aun siendo la de mayor peso, de un 45%, no llega a ser mayoritaria frente a la participación económica total de las Administraciones locales, que es de un 55%. Este 55% se reparte entre los ayuntamientos, a los que se asigna un 50%, y la Diputación Provincial, a la que corresponde un 5%; salvedad hecha del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, en el que a la Diputación se le sube a un 10%, siendo la participación de los ayuntamientos de un 45%.

La participación económica de la Administración autonómica andaluza en el Consorcio metropolitano sectorial cobra especial importancia a la vista de lo dispuesto en el ya referido artículo 12.3 de la LAJA, según el cual, “los consorcios en los que la Administración de la Junta de Andalucía o cualquiera de las entidades que integran el sector público andaluz hayan aportado mayoritariamente dinero, bienes o industria, o se hayan

aportaciones aparece ahora regulado de forma mucho más precisa y detallada en el artículo 87 de la LAULA.

449. En el artículo 27.2 de la LOTUMVA se establece, entre otras cosas, que “las aportaciones realizadas por la Junta de Andalucía para la financiación de los presupuestos de los consorcios de Transporte Metropolitano tendrán la naturaleza de transferencias de financiación, identificándose las mismas a favor de cada entidad en el estado de gastos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y abonándose en función del calendario de pagos aprobado por la Consejería de Economía y Hacienda”.

450. Nos referimos exclusivamente a las aportaciones con destino a gastos de primer establecimiento y funcionamiento, así como a las aportaciones con destino a gastos corrientes, aportaciones iniciales, las primeras, y aportaciones futuras, las segundas. Excluimos intencionadamente las aportaciones futuras con destino a gastos de inversión y explotación del sistema de transportes, previstas solo para los consorcios de transportes. Estas últimas no se determinan en atención a los mencionados porcentajes de participación, y ni los estatutos ni el Convenio de constitución aclaran este aspecto. Posiblemente, porque la cuantía exacta de las mismas dependa de futuros convenios y contratos-programas (artículo 24 LOTUMVA). En cualquier caso, las actuaciones de inversión y explotación del sistema de transportes no se financian solo mediante estas aportaciones, sino que entran en juego también los otros tipos de recursos a los que nos vamos a referir en estas páginas, extremo este que sí suele aclararse en el Convenio de constitución.

comprometido en el momento de su constitución a financiar mayoritariamente dicho Consorcio, han de someter su organización y actividad al ordenamiento autonómico y estarán sujetos al régimen económico-financiero, de control y contabilidad establecido en la Ley general de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

No es este el caso del Consorcio metropolitano sectorial, en el que la participación económica de las Administraciones locales pesa más. Lo que se convierte en un argumento más, de bastante relevancia en este caso por razón de la prescripción legal, en orden a sostener la naturaleza jurídica local de los consorcios metropolitanos sectoriales andaluces. A este argumento se añade ahora la formulación expresa del artículo 78.3 de la LAULA, como ya se ha comentado.

Un segundo grupo de recursos del Consorcio metropolitano viene dado por el producto de las tasas, precios públicos o contribuciones especiales que perciba este por la prestación de servicios o la realización de actividades que gestione o desarrolle. Debe precisarse que este tipo de ingresos de Derecho público solo se contempla en los estatutos para los consorcios de transportes, no así para el de la Vivienda del Área de Sevilla.

Además, como ya se ha visto, la percepción de esta clase de recursos depende de lo que acuerden las Administraciones consorciadas, puesto que el Consorcio metropolitano no tiene atribuida la potestad tributaria, y solo le cabe proponer la percepción de tasas, precios públicos y contribuciones especiales. De esta forma, no puede decirse que estemos realmente ante un medio autónomo de financiación del Consorcio, que en este punto, nuevamente, depende de las Administraciones consorciadas.

El tercer grupo de recursos viene dado por otros medios de financiación, distintos de las aportaciones propiamente dichas y de los ingresos de Derecho público a los que nos acabamos de referir. Entre estos se sitúan recursos tan variopintos como los siguientes: a) otros tipos de ingresos procedentes de la prestación de servicios o realización de actividades comprendidos dentro del objeto del Consorcio, que no se perciban como tasa, precio público o contribución especial; b) aportaciones y subvenciones, auxilios y donaciones de otras entidades públicas o privadas, y transmisiones a título gratuito que a su favor hagan los particulares; c) rentas, productos de intereses de los bienes muebles, inmuebles, derechos reales, créditos y demás derechos integrantes del Patrimonio del Consorcio.

También habría que incluir dentro de este tercer tipo, aunque solo para el Consorcio Metropolitano de Transportes, las aportaciones de las empresas operadoras que actúen en el ámbito del Consorcio. A pesar de que los estatutos se refieren a estas aportaciones a renglón seguido de enumerar las distintas clases de aportaciones de los miembros del Consorcio, estas aportaciones son cosa distinta, puesto que no se deben a la condición

de miembro del ente consorcial, razón por la que hemos preferido incluirlas dentro de este tercer tipo de recursos.

Finalmente, a efectos de la percepción de este tercer tipo de recursos, debe tenerse en cuenta la detallada declaración de capacidad de obrar del Consorcio, que, como ya decíamos en las primeras páginas de este Capítulo, se formula en el artículo 4 de los estatutos. Tan amplia capacidad de obrar permite al Consorcio contar con este tipo de recursos.

12.2. Régimen presupuestario y contable

El régimen presupuestario y contable de los consorcios metropolitanos sectoriales nos permite subrayar una vez más la sujeción de estos al régimen local, cuestión esta que es la que más nos interesa de esta materia, en la que, por lo demás, no vamos a entrar en detalle.⁴⁵¹

En este sentido, en el artículo 35 de los estatutos del Consorcio se dice que este “llevará el mismo sistema de contabilidad que rige para las corporaciones locales, con independencia de que el Consejo de Administración pudiera establecer otras formas complementarias para el estudio de rendimiento y productividad”. Igualmente, el artículo 36 sujeta la liquidación del Presupuesto y la elaboración de la Cuenta General a “los procedimientos y plazos establecidos en la normativa vigente para las Administraciones locales”. Y el artículo 39.2 de los estatutos dispone que el régimen de tramitación del Presupuesto, su contenido y modificaciones, así como las demás obligaciones formales procedentes, seguirán la normativa en cada momento vigente sobre los presupuestos de las entidades locales.⁴⁵²

No obstante, en el caso de los consorcios metropolitanos de transportes, este último precepto añade que esto se hará sin perjuicio de la elaboración de la documentación complementaria a que se refiere el artículo 27.2 de la LOTUMVA. En este se dispone que “los consorcios deberán elaborar anualmente un Presupuesto de Explotación y Capital, así como un Programa de Actuación, Inversión y Financiación correspondiente a cada ejercicio, para su integración en el correspondiente Anteproyecto de Presupuesto, debiéndose tener en cuenta, para la determinación de su contenido, estructura, tramitación y reajuste, el

451. Sobre el régimen presupuestario y contable de los consorcios locales puede verse, con más detenimiento, ESTEVAN CABRERA, Manuel, “La gestión económica en los consorcios. Propuesta de actuaciones”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995, p. 297-314; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 203-205.

452. Para los consorcios metropolitanos de transporte, el artículo 27.4 de la LOTUMVA contiene una remisión expresa a la legislación de régimen local en relación al régimen presupuestario de los mismos.

régimen previsto en los artículos 57 a 60, ambos inclusive, de la Ley 5/1983, de 19 de julio, general de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.⁴⁵³

Por tanto, la aplicación de la normativa autonómica en este punto viene determinada por la existencia de una exigencia legal específica, la del mencionado artículo 27.2 LOTUMVA, que tiene su razón de ser en la integración en el Consorcio de la Administración autonómica. Pero en ningún caso se trata de una exigencia derivada del artículo 5.1 del TRLGHPJA, ni del artículo 12.3 de la LAJA, puesto que la aplicación de estas dos leyes requiere que la participación, directa o indirecta, de la Administración de la Junta de Andalucía en el Consorcio sea mayoritaria, lo que no es el caso.

12.3. Control económico-financiero

En el artículo 42 de los estatutos se sujeta la actividad económico-financiera del Consorcio a las correspondientes actuaciones de control interno y externo, “en los términos establecidos en el Capítulo IV del Título VI del Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales”.⁴⁵⁴ De esta forma, el control económico-financiero del Consorcio metropolitano sectorial es el propio de las Administraciones locales. El control interno corresponde a la Intervención del Consorcio. El control externo, al Tribunal de Cuentas y a la Cámara de Cuentas de Andalucía.⁴⁵⁵

Para el caso de los consorcios metropolitanos de transportes, se añade que “en todo caso, la Intervención General de la Junta de Andalucía realizará el control financiero

453. Estas mismas especificaciones, en términos muy similares, también se hacen en el artículo 39.3 de los estatutos de los consorcios de transportes. Por otro lado, las referencias a la Ley general de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 1983, deben entenderse hechas ahora al texto refundido de la Ley general de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía del año 2010 (en adelante TRLGHPJA), artículos 58 a 60.

454. Al respecto, *vid.* ESTEVAN CABRERA, Manuel, “La gestión económica en los consorcios. Propuesta de actuaciones”, *op. cit.*, p. 320 y 321; NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 205 y 206.

455. En realidad, solo por lo que hace a los consorcios metropolitanos de transportes se especifica expresamente en sus estatutos que este control externo corresponderá, en su caso, al Tribunal de Cuentas y a la Cámara de Cuentas de Andalucía, recogiendo lo dispuesto en el artículo 27.4 de la LOTUMVA. Según este precepto, “a los consorcios de Transporte Metropolitano les será de aplicación, en cuanto a su régimen económico-financiero y presupuestario, de intervención y control financiero, el previsto en la legislación de régimen local, sin perjuicio de las funciones de control externo que realicen el Tribunal de Cuentas y la Cámara de Cuentas de Andalucía”. En los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla la referencia se hace al “control externo al que están sometidas las entidades públicas y, en concreto, las entidades que integran la Administración local”. Puesto que este último también puede corresponder al Tribunal de Cuentas y a la Cámara de Cuentas de Andalucía, entendemos que realmente no existe diferencia en este punto entre el régimen de uno y otro tipo de Consorcio.

sobre el Consorcio en los términos y condiciones previstas en el artículo 85 de la Ley general de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.⁴⁵⁶ Esta norma responde a lo dispuesto en el artículo 27.4 de la LOTUMVA, que contiene una previsión en estos mismos términos.

Tampoco en este supuesto, por el mismo argumento dado en relación al artículo 39 de estos estatutos, la aplicación de una norma de la legislación general de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma obedece a que el Consorcio caiga bajo el supuesto de hecho del artículo 5.1 del TRLGHPJA, o del artículo 12.3 de la LAJA. La competencia de la Intervención General de la Junta de Andalucía sobre los consorcios de transportes responde exclusivamente al artículo 27.4 de la LOTUMVA. Por las mismas razones, entendemos que esta no tiene competencia sobre el Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla.

13. La modificación del régimen jurídico estatutario del Consorcio metropolitano sectorial

Al igual que otras muchas cuestiones del régimen jurídico del Consorcio local, huérfanas de regulación legal, el procedimiento de modificación de los estatutos del Consorcio no es posible encontrarlo en la LDMA. El artículo 36.1.h) de esta reenvía a los estatutos lo relativo al procedimiento de modificación de los mismos.⁴⁵⁷

Los textos estatutarios de los consorcios metropolitanos sectoriales diseñan un procedimiento de modificación que tiene mucho que ver con el procedimiento que se siguió para su aprobación. En esto, deben distinguirse dos enfoques distintos. Por un lado, el de los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, por otro, el de los consorcios metropolitanos de transportes.

Comenzando por lo establecido para los consorcios metropolitanos de transportes, en el artículo 43 de sus estatutos se distingue a su vez entre dos procedimientos distintos.

En primer lugar, se atiende a las modificaciones de los estatutos que afecten a los artículos 3 y 4 de los mismos, que son los que regulan objeto, ámbito, funciones y com-

456. Esta referencia ahora hay que entenderla hecha al artículo 93 del TRLGHPJA.

457. La LAULA ha solucionado en parte esta cuestión, contemplando en su artículo 82 la regulación de este procedimiento, aunque limitándolo a una remisión al propio de las mancomunidades, pues se dispone que “para la modificación de los estatutos del Consorcio, adhesión y separación de sus miembros, disolución y liquidación, se estará a lo dispuesto en la presente Ley para las mancomunidades, sin perjuicio de las particularidades derivadas de la naturaleza de los distintos entes consorciados”.

petencias del Consorcio. En caso de que la modificación estatutaria vaya a afectar a estos aspectos, el procedimiento deberá iniciarse a propuesta del Consejo de Administración del Consorcio, mediante acuerdo para cuya aprobación se exige mayoría cualificada de dos tercios del total de los votos ponderados. El paso siguiente es la aprobación inicial de esta modificación por las entidades locales consorciadas, a la que seguirá el correspondiente trámite de información pública durante al menos treinta días, y, una vez cumplido el mismo, aprobación definitiva por estas, con resolución de las reclamaciones, en su caso. Si no hay reclamaciones, el acuerdo inicial se convertirá en definitivo.⁴⁵⁸ Todo ello, añade el precepto, sin perjuicio de la aprobación posterior por la Junta de Andalucía.

En segundo lugar, se regula el procedimiento a seguir para el resto de modificaciones estatutarias, aquellas que no afecten a los artículos 3 y 4. Para estos casos no será necesario seguir el procedimiento anterior, siendo suficiente con la previa propuesta del Consejo de Administración, también adoptada por mayoría de dos tercios, y su ratificación posterior por las Administraciones Públicas consorciadas.

Ambos procedimientos finalizan con la subsiguiente publicación de la modificación estatutaria en el BOJA y en el correspondiente Boletín Oficial de la Provincia.

Pasando ahora al procedimiento regulado en los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, también en este caso puede hablarse de dos vías de modificación de los mismos.

La regla general en estos es que la modificación estatutaria ha de partir también de acuerdo previo del Consejo de Administración del Consorcio, adoptado por mayoría cualificada de dos tercios. Esta, se nos dice en el artículo 43 de los estatutos, habrá de ser aprobada por las entidades consorciadas, "con las mismas formalidades seguidas para la aprobación de aquellos".⁴⁵⁹ Finalmente, la modificación de los estatutos habrá de publicarse en el BOJA y en el correspondiente BOP.

Las formalidades del procedimiento de aprobación estatutaria al que este artículo se está remitiendo, según ya vimos en páginas precedentes, vienen a reproducir el esquema de aprobación inicial por las entidades locales consorciadas, trámite de información pública, y aprobación final por estas, acompañado de la correspondiente

458. En cualquier caso, en este y en el resto de los procedimientos de modificación estatutaria que analizamos en este epígrafe, el acuerdo del Pleno de la entidad local consorciada requerirá mayoría absoluta para su aprobación, conforme al artículo 47.2.g) LBRL.

459. Lo que supone, al fin y al cabo, usar los mismos términos que para las normas locales se utilizan en el artículo 56 TRRL, según el cual, "para la modificación de las ordenanzas y reglamentos deberán observarse los mismos trámites que para su aprobación".

aprobación por la Administración autonómica. Por tanto, el procedimiento de modificación estatutaria de este supuesto termina siendo el mismo que se aplica a los consorcios metropolitanos de transportes en los casos en que implique a los artículos 3 y 4 de los estatutos.

Esto no nos debe extrañar, puesto que, en definitiva, tanto el procedimiento de aprobación de los estatutos del Consorcio metropolitano sectorial como el de su modificación comparten su similitud con el de aprobación y modificación de las ordenanzas locales reguladas en el artículo 49 de la LBRL. La naturaleza jurídica local de estos consorcios, unida al carácter normativo de sus estatutos, conducen inequívocamente a esta solución. Eso sí, dejando siempre a salvo las peculiaridades propias del hecho de intervenir en la aprobación de los mismos la Administración autonómica, así como del tratarse de un “macroprocedimiento” requerido de “tramitación coordinada”, utilizando los términos de Martínez-Alonso Camps.⁴⁶⁰

Por otra parte, no se considera modificación de los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla, la ampliación de las facultades del Consorcio dentro del objeto previsto en el artículo 3 de estos estatutos. Esta norma obedece claramente al hecho de que esta entidad se encuentra aún en fase inicial, con un bajo nivel competencial, llamado a incrementar sus competencias en el futuro, por lo que se ha querido dotar de cierta flexibilidad a dicho proceso.

No obstante, ello no quiere decir que la ampliación de facultades del mismo esté exenta de toda formalidad. Así, el artículo 26.2.c) de los estatutos la sujeta a la aprobación del Consejo de Administración del Consorcio por mayoría cualificada de dos tercios. En este caso, la competencia del Consejo de Administración no es meramente de propuesta, por lo que no es necesaria posterior ratificación de las Administraciones consorciadas.

Al eximirse este supuesto de considerarse modificación estatutaria, entendemos que no se reflejará en los estatutos, por lo que tampoco requiere de publicación. No obstante, pensamos que, a medida que el incremento competencial vaya alcanzando un nivel considerable, este deberá terminar por plasmarse en algún momento en los estatutos, por razones de seguridad jurídica y de una mejor publicidad, siguiendo para ello el correspondiente procedimiento de modificación estatutaria. Por ello, la fórmula adoptada por los estatutos no puede considerarse sino transitoria.

460. 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. 197-199.

Por último, debe decirse que, en el artículo 15.1.b) de los estatutos de ambos tipos de consorcios metropolitanos, se exige que se cuente con la conformidad expresa de las Administraciones consorciadas, en los casos en que la modificación estatutaria afecte a las competencias de alguna de estas. Se trata de una cautela ordenada al respeto de las competencias y voluntades de la Administraciones consorciadas, a la que, ciertamente, no cabe plantear objeción alguna de fondo, salvo la de que, quizás, esta cláusula sobra, desde el momento en que el Consorcio se construye precisamente sobre la voluntariedad de los distintos miembros del mismo.

14. La disolución del Consorcio metropolitano sectorial

El artículo 36.1.g) de la LDMA remite a los estatutos del Consorcio local el procedimiento para la alteración, liquidación y disolución de estos.⁴⁶¹ La posible disolución del Consorcio metropolitano sectorial está prevista en el artículo 44 de los estatutos.⁴⁶² En este se contemplan las causas de disolución de este, que están basadas en la voluntad de las Administraciones Públicas consorciadas de disolver el Consorcio. Como entidad de constitución voluntaria que es, basta con la misma voluntad de las Administraciones que lo integran para ponerle fin. Por lo que, en realidad, cualquier tipo de causa de disolución del mismo se reconduce finalmente a la voluntad de estas, de tal forma que explicitar las causas en los estatutos puede resultar algo innecesario.

En cualquier caso, la disolución requerirá siempre propuesta previa del Consejo de Administración del Consorcio, conforme al artículo 15.1 de los estatutos, siendo además esta de las materias que, según el 26.2 de los mismos, han de aprobarse por mayoría cualificada de dos tercios. A esta propuesta habrá de seguirle, como es lógico, la correspondiente aprobación por las Administraciones consorciadas.⁴⁶³

Partiendo de esta idea, entendemos que no sería necesario establecer expresamente causa alguna de disolución en los estatutos. A pesar de esto, estas señalan un par de ellas. Por un lado, se menciona la transformación del Consorcio en otra entidad. Por otro, se entiende como causa de disolución del Consorcio cualquier otra de justificado interés público acordada por las Administraciones consorciadas. Puesto que las Administraciones Públicas siempre habrán de actuar por razones de interés público, lo que

461. Como ya se ha comentado más arriba, el artículo 82 de la LAULA remite a la aplicación de las normas establecidas en esta Ley para las mancomunidades.

462. La posibilidad de disolver el Consorcio, consustancial al carácter voluntario del mismo, es algo indiferente al hecho de que se constituya por tiempo indefinido, según se establece en el artículo 5 de los estatutos.

463. Requiriendo los correspondientes acuerdos de aprobación de los plenos de los entes locales mayoría absoluta, en función del artículo 47.2.g) LBRL.

aquí se está reconociendo no es sino su derecho, con carácter general, a disolver el Consorcio por cualquier causa, siempre que así lo estimen conveniente.

La disolución del Consorcio tiene como principal consecuencia la liquidación de su patrimonio. Para saber cómo hay que proceder a este respecto habrá que estar al acuerdo de disolución, en el que, según los estatutos, se determinará la forma en que haya de realizarse “la liquidación de los bienes del Consorcio y la reversión de las obras e instalaciones existentes a las entidades consorciadas que las aportaron o pusieron a disposición, debiendo repartirse el haber resultante entre los miembros del Consorcio en proporción al importe de sus aportaciones con destino a inversiones”.

15. La separación de miembros del Consorcio metropolitano sectorial

En la medida en que los estatutos del Consorcio metropolitano sectorial regulan la separación de los miembros del Consorcio en el mismo Título que se dedica a la modificación del régimen jurídico estatutario y a la disolución de este, hemos optado por abordar esta cuestión en esta fase de nuestro análisis. Sin tratarse de la más importante del régimen jurídico del Consorcio metropolitano, tampoco resulta la menor, hasta el punto de que incluso la LOTUMVA, como veremos, contiene alguna previsión al respecto. Por el contrario, no ocurre así con la LDMA, tal y como viene siendo habitual en esta materia.⁴⁶⁴

No obstante, debe advertirse que no solo al final del articulado de los estatutos, artículo 45, se encuentra la regulación de este asunto, sino que también en el artículo 7 de los mismos, el relativo a los miembros del Consorcio, se establece alguna disposición sobre el particular. Igualmente, hay que decir aquí que, aun con esta ubicación sistemática compartida, la separación de miembros del Consorcio no implica ni mucho menos la disolución de este, y ni siquiera tiene por qué suponer la modificación de los estatutos. Es, claramente, cosa distinta. Y no afecta, en principio, a estos otros aspectos de su régimen jurídico.

Comenzando con una precisión de tipo terminológico, queremos señalar que algunos de los estatutos, los correspondientes a los consorcios de transportes de las áreas de Sevilla, Málaga y Granada, se refieren a esta cuestión denominándola “separación parcial”. Esta nos parece una expresión poco afortunada, que puede inducir a confusión, puesto que, ciertamente, el miembro del Consorcio que se separa de este no lo hace parcialmente, sino en su totalidad. Si se quería de esta manera significar que no se produce con esta separación la disolución del Consorcio, hubiera bastado con el empleo

464. Véase el artículo 82 de la LAULA.

del término “separación” a secas, tal y como hacen los estatutos del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla. Incluso la opción de los estatutos de los consorcios de las áreas de Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Almería, Jaén y Córdoba, que utilizan la expresión “separación unilateral”, nos parece más acertada que la de “separación parcial”, por ser más indicativa de lo que se quiere decir.

A su vez, también debemos apuntar que algunos de los estatutos utilizan una terminología que parece estar pensando exclusivamente en la separación de las Administraciones locales consorciadas, y no en la de la Administración autonómica, puesto que refieren la competencia del ente consorciado para aprobar su propia separación a acuerdo de su “Pleno corporativo” o del “Pleno de la entidad”.⁴⁶⁵ Aunque, conceptualmente, la falta de previsión estatutaria expresa no impide la separación de la Administración autonómica, lo cierto es que, en la práctica, creemos que esta conllevaría la disolución del Consorcio, o, al menos, su transformación en uno muy distinto, dado el importante peso competencial y financiero que esta tiene en el mismo. Desde esta perspectiva, tiene toda su lógica el que este supuesto de separación no se haya previsto expresamente en los estatutos del Consorcio.

La separación de algún miembro del Consorcio está sujeta a una serie de requisitos y condiciones de partida. Es así que el artículo 7 de los estatutos, en su apartado 3, recoge el compromiso de los miembros del Consorcio a mantenerse en el mismo, con pleno cumplimiento de sus derechos y obligaciones, por un plazo mínimo de ocho años, cuatro para el Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla. De querer separarse de este, habrán de comunicarlo con un mínimo de dos años de antelación.

Además, el ente consorciado que pretenda separarse deberá encontrarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones y compromisos anteriores, y garantizar el cumplimiento de las obligaciones pendientes.

La separación requerirá acuerdo previo del Pleno de la entidad consorciada sobre este extremo, que, entendemos, deberá ajustarse a los mismos requisitos de forma a los que estuvo sujeta su incorporación al Consorcio, esencialmente a la necesidad de adoptar el acuerdo de separación por mayoría absoluta conforme al artículo 47.2.g) de la LBRL. Es cierto que este precepto no contempla claramente la separación de miembros del Consorcio. Se refiere únicamente a la “creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como la adhesión a las mismas y la apro-

465. Concretamente, esto ocurre en los estatutos de los consorcios de transportes de las áreas de Sevilla, Málaga y Granada, así como en los del Consorcio de la Vivienda del Área de Sevilla. No es así en los estatutos de los consorcios de las áreas de Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Almería, Jaén y Córdoba, en los que se dice “acuerdo del órgano competente de la entidad”.

bación y modificación de sus estatutos". A pesar de ello, creemos que, por analogía, hay que postular su aplicación.

Una vez acordada la separación, comunicada esta al Consorcio, y transcurridos los dos años de rigor, así como cumplidos el resto de requisitos estatutarios, se inicia la separación propiamente dicha. Para ello, el Consejo de Administración del Consorcio designará una Comisión Liquidadora, que deberá formular a este una propuesta con las condiciones y efectos de la separación, teniendo presente las posibles perturbaciones en los servicios o actividades del Consorcio que pudieran derivarse de esta.⁴⁶⁶

Oída la propuesta de esta Comisión Liquidadora, el Consejo de Administración aprobará la separación del ente consorciado, que estará sometida a las condiciones y efectos que se detallan en el acuerdo adoptado al respecto.⁴⁶⁷ De entre los términos del acuerdo, destaca la importancia que se le da al cumplimiento de los compromisos económicos adquiridos y pendientes, cuya satisfacción deberá asegurarse en todo caso.⁴⁶⁸

Finalmente, el acuerdo se notificará a la entidad que tiene la voluntad de separarse, a los efectos de que su órgano plenario pueda aprobar los términos de esta separación. También en este caso, según pensamos, el acuerdo de aprobación requerirá mayoría absoluta, por aplicación del artículo 47.2.g) de la LBRL. La separación surtirá efectos desde el día siguiente a la adopción por el Pleno de este acuerdo.

16. Semejanzas y diferencias con otros consorcios metropolitanos similares

Una vez finalizado el examen del régimen jurídico de los consorcios metropolitanos sectoriales andaluces, entendemos que puede ser oportuno compararlos con otros consorcios con los que guarden cierta similitud. La semejanza viene dada por razón del

466. En el caso de los consorcios metropolitanos de transportes se señala expresamente, transcribiendo parte del artículo 25.3 de la LOTUMVA, que "la renuncia a la participación en el Consorcio no afectará a la coordinación de los servicios urbanos de transportes ni al cumplimiento del Plan de transporte metropolitano en la ordenación, planificación y gestión de los servicios de transporte de interés metropolitano". Con este tipo de cláusulas o cautelas, como ha indicado NIETO GARRIDO, lo que se pretende es evitar que se perjudiquen los intereses públicos generales que el Consorcio representa. *Cfr.* NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 144.

467. Este acuerdo de separación, según el artículo 26.2 de los estatutos, deberá aprobarse por mayoría cualificada de dos tercios.

468. Tal es la importancia de este punto que para los consorcios metropolitanos de transportes se prevé legalmente, en el artículo 25.3 de la LOTUMVA, según el cual, ante la renuncia a la participación en el Consorcio de uno de sus miembros, deberá preverse, en todo caso, en los estatutos la forma de cumplir los compromisos económicos adquiridos.

ámbito del Consorcio, que viene a ser, en mayor o menor medida, el metropolitano. Al mismo tiempo, el sector de actividad pública en el que estos consorcios desempeñan sus funciones coincide con el de los analizados, transportes o vivienda.⁴⁶⁹

Lógicamente, los supuestos que referiremos en estas páginas han de ser ubicados fuera de la Comunidad Autónoma andaluza. Obedecen a la solución de problemas de importantes áreas metropolitanas españolas, como las de Madrid, Barcelona, Bilbao, Ciudad Astur o Zaragoza. Estas son las referencias que hemos tomado.

Como se verá a continuación, no siempre el parecido se presenta en la misma medida, y, en algunos casos, ni siquiera estamos en realidad ante auténticos consorcios, razón esta por la que, precisamente, hemos querido traerlos aquí a colación, a efectos de su conveniente diferenciación. Sea como sea, hemos elegido tan solo algunos de los consorcios metropolitanos más representativos, sin ánimo de cubrir exhaustivamente todos los que puedan existir. Tampoco, como se comprenderá, el análisis de estos otros consorcios es agotador de sus particularidades. Únicamente hemos querido dar aquí algunas notas caracterizadoras de estos, las que no sean suficientes para distinguirlos, en su caso, de los consorcios que constituyen el objeto de nuestro estudio. No nos extenderemos más allá de eso. Estas líneas, por tanto, simplemente pretenden ser un apunte de la variedad existente, con el objeto de dar cuenta de otras fórmulas posibles, y poder valorar mejor aquellas por las que se ha optado en Andalucía.

16.1. Consorcios en materia de transporte

En primer lugar, tenemos que referirnos a dos supuestos similares, el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, creado por Ley 5/1985, de 16 de mayo, de la Comunidad de Madrid, y el Consorcio de Transportes de Asturias, creado por Ley 1/2002, de 11 de marzo, del Principado de Asturias.⁴⁷⁰

469. Por esta razón, queda fuera de nuestro análisis el estudio 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), cuyo ámbito funcional sobrepasa el sectorial, con una visión integral de la gestión de lo metropolitano. Este Consorcio, integrado por la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos de Barcelona, y la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona, se ha constituido con la naturaleza de entidad local. No obstante, puesto que se concibió como un paso previo a la recuperación del Área Metropolitana de Barcelona, se ha extinguido con la aprobación por el Parlamento catalán de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (Disposición adicional quinta). Puede verse el reciente trabajo de PERDIGÓ I SOLÀ, Joan, "La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual", 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. 109-136.

470. Sobre estos consorcios, con más detalle, puede verse CARBONELL PORRAS, Eloísa y CANO CAMPOS, Tomás, *Los transportes urbanos*, op. cit., p. 262-265.

En ambos casos se trata de consorcios cuyo ámbito puede ser calificado de metropolitano sin temor a equivocarnos, más allá de la posible discusión, que siempre estará presente, sobre el espacio que abarque la correspondiente Área Metropolitana.⁴⁷¹ En esto, pues, se parecen a los que nosotros hemos analizado en el presente Capítulo. También en la materia objeto de los mismos, los transportes. Por todas estas razones nos hemos fijado en ellos.

Sin embargo, existe una importante diferencia que los aleja de raíz de los consorcios metropolitanos andaluces de transportes. Y es que estamos ante consorcios creados por ley, como entidades de naturaleza jurídico-pública, adscritas a la correspondiente Administración autonómica, aunque tengan participación en ellos las Administraciones locales.⁴⁷² Por tanto, entendemos que, aunque se denominen consorcios, no son auténticos consorcios, sino Administración especializada o instrumental de la Administración autonómica de la que dependen, y en cuya esfera jurídica propia se insertan.⁴⁷³ Se trata de lo que la profesora Nieto Garrido ha calificado acertadamente de “fenómenos de consorciación impropia”.⁴⁷⁴

También en otras comunidades autónomas se ha optado por utilizar fórmulas similares, aunque no iguales, a las ofrecidas por estas entidades llamadas impropia-mente consorcios. De tal forma que la solución a los problemas de transportes de sus áreas metropolitanas se ha afrontado mediante la atribución de la gestión y ordenación de esta materia a entidades especializadas con forma jurídico-pública, dependientes de la correspondiente Administración autonómica. El supuesto más paradigmático nos lo proporciona la Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia, por cuanto vino a asumir las competencias en materia de transportes que,

471. No hay más que leer las exposiciones de motivos de ambas leyes para comprobar que se está pensando en solucionar los problemas de transportes de dos áreas metropolitanas, la de Madrid, en el primero de los casos, la del área central de Asturias, Ciudad Astur, en el segundo.

472. El artículo 1.3 de la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, dispone que este “tendrá la condición de organismo autónomo de la Comunidad de Madrid (...), adscrito a la Consejería de Obras Públicas y Transportes”. El 1.2 de la Ley 1/2002, de 11 de marzo, del Consorcio de Transportes de Asturias, dice que este “tendrá la naturaleza de ente público del Principado de Asturias (...), adscrito a la Consejería competente en materia de transportes”.

473. A este respecto, nos parecen ejemplos bastante significativos los siguientes artículos: el 1.3 de la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, en el que se dice que, en lo no previsto en esta Ley, se aplicará la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid; y el 2.3 de la Ley 1/2002, de 11 de marzo, del Consorcio de Transportes de Asturias, según el cual, “la revisión en vía administrativa de los actos del Consorcio sujetos al Derecho Administrativo se regirá por lo establecido en legislación del régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias”.

474. Cfr. NIETO GARRIDO, Eva, *El Consorcio administrativo*, op. cit., p. 69 y 70.

en su momento, tuvo el Área Metropolitana de Valencia.⁴⁷⁵ No obstante, resulta claro que en estos casos no hay confusión que valga, puesto que no se utiliza la denominación de Consorcio. Por tanto, al no ser necesario su deslinde respecto de nuestros consorcios metropolitanos de transportes, no nos detendremos en estas otras entidades con forma jurídico-pública.

La comparación de estas otras fórmulas con la solución andaluza, nos permite afirmar de manera concluyente que la construcción del Consorcio Metropolitano de Transportes andaluz es, a todas luces, más respetuosa con la autonomía local, y se ajusta mejor a la idea que venimos defendiendo del interés metropolitano como interés local. Aunque, como ya se ha dicho, en su momento estuvo en la mente del legislador andaluz intentar una solución similar a la de estas otras comunidades, afortunadamente esta idea terminó por desecharse.⁴⁷⁶

Guardando cierta similitud, en principio, con los supuestos anteriores, en cuanto también es de creación legal, se encuentra el Consorcio de Transportes de Vizcaya, que nace al amparo de la Ley 44/1975, de 30 de diciembre, con el objeto de articular la financiación de la construcción del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao, y gestionar el servicio público de transporte metropolitano en el Área de Bilbao. No obstante, a diferencia de dichos supuestos, aquí no estamos ante una entidad instrumental adscrita a la Administración autonómica, o estatal en el momento de su creación. La Ley configura al Consorcio con naturaleza de ente local,⁴⁷⁷ y establece que se regirá, en ausencia de previsiones en la propia Ley de creación y en los estatutos del mismo,⁴⁷⁸ por la legislación de régimen local.⁴⁷⁹

475. La Ley 9/2000, de 23 de noviembre, de constitución de la Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia, en su artículo 2, define a esta como “organismo de Derecho público”, y lo “adscribe a la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes” de la Generalitat Valenciana. Con más detalle, puede verse CARBONELL PORRAS, Eloísa y CANO CAMPOS, Tomás, *Los transportes urbanos*, *op. cit.*, p. 270-272. A su vez, delimitando esta entidad respecto de las entidades metropolitanas valencianas, *vid.* MARTÍNEZ BELTRÁN, José Antonio, “Las áreas metropolitanas: especial referencia al caso de la Comunidad Valenciana”, en ALMONACID LAMELAS, Víctor (autor y coord.), *Entidades públicas y privadas vinculadas a la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2008, p. 530.

476. *Id.* ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, “Comentarios al Anteproyecto de Ley de ordenación y coordinación de los transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía”, *op. cit.*, p. 253-255 y 259.

477. Artículo 1, apartado Uno, de la Ley 44/1975, de 30 de diciembre, sobre creación del Consorcio de Transportes de Vizcaya. A su vez, su consideración como ente local ha sido ratificada recientemente por la STS de 28 de noviembre de 2007 (F.J. 6.º), [RJ 2008/280].

478. Sus estatutos se aprobaron por Real decreto 1769/1976, de 18 de junio (BOE núm. 180, de 28 de julio de 1976), y han sido modificados parcialmente por Decreto 70/2000, de 11 de abril (Boletín Oficial del País Vasco núm. 87, de 10 de mayo de 2000).

479. Artículo 2, apartado Uno, de la Ley 44/1975, de 30 de diciembre, sobre creación del Consorcio de Transportes de Vizcaya.

En cualquier caso, se trata de un supuesto realmente peculiar, habida cuenta de su constitución legal, que obvia la voluntariedad del Consorcio como característica propia del mismo, al menos en lo que hace a su creación. Su atipicidad y singularidad posiblemente obedezcan, en gran parte, al momento de su creación, situado pocos años antes de que se aprobara la Constitución española de 1978.

En su origen, formaban parte del Consorcio de Transportes de Vizcaya: la Administración del Estado, la Corporación administrativa del Gran Bilbao, la Diputación Provincial de Vizcaya, el Ayuntamiento de Bilbao, y otros ayuntamientos como los de Baracaldo, Basauri, Guecho, Lejona, Portugalete, Santurce y Sestao, a los que también afecta el paso del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao. El Consorcio se deja abierto por la Ley a la futura incorporación de otros ayuntamientos que se vean afectados por las futuras ampliaciones del ferrocarril metropolitano o por razones de ordenación del transporte.⁴⁸⁰ Tras el Real decreto 248/1978, de 25 de agosto, se transfieren por el Estado al País Vasco las competencias que este tenía en virtud de la Ley 44/1975 de creación del Consorcio,⁴⁸¹ razón por la cual la Administración autonómica vasca pasa a ocupar el puesto de la Administración estatal en el Consorcio. A su vez, la supresión por Ley del Parlamento Vasco, de 18 de diciembre de 1980, de la Corporación administrativa del Gran Bilbao, hace que esta deje de ser parte integrante del Consorcio.

Otro caso digno de atención es el Consorcio para la coordinación del sistema metropolitano de transporte público del Área de Barcelona, la llamada Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona.⁴⁸² Este Consorcio sí que es un auténtico Consorcio

480. Artículo 1, apartado Uno, de la Ley 44/1975, de 30 de diciembre, sobre creación del Consorcio de Transportes de Vizcaya.

481. Artículo 17 del Real decreto 248/1978, de 25 de agosto, de transferencia de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de Interior, Turismo, Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y Transportes (BOE núm. 256, de 26 de octubre de 1978).

482. Su convenio de constitución es de 19 de marzo de 1997. Sus estatutos se encuentran publicados en Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, núm. 3652, de 7 de junio de 2002, que contiene el Decreto 151/2002, de 28 de mayo, por el que se aprueba la modificación de determinados artículos de los estatutos del Consorcio autonómico para la coordinación del sistema metropolitano de transporte público del área de Barcelona, Autoridad del Transporte Metropolitano, y se dispone la publicación del texto íntegro de los estatutos. También debe tenerse en cuenta la modificación posterior de estos, introducida por Decreto 288/2004, de 11 de mayo, publicado en Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, núm. 4137, de 20 de mayo de 2004. En el plano legal hay que atender además a la regulación efectuada por los artículos 90 a 92 de la LCMB. Este Consorcio ha sido estudiado, entre otros, en los siguientes trabajos: CARBONELL PORRAS, Eloísa, "Transports", en GALÁN GALÁN, Alfredo (ed.), *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya. Volum II. Estudis sectorials*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2006, p. 415-419; TABOAS BENTANACHS, Manuel, "Transportes urbanos de viajeros", en BETANCOR RODRIGUEZ, Andrés (dir.) y NOGUERA DE LA MUELA, Belén (coord.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, p. 314-328.

administrativo de carácter voluntario,⁴⁸³ formado por la Generalidad de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona, la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona⁴⁸⁴ y la Agrupación de Municipios titulares de servicios de transporte urbano de la región metropolitana de Barcelona;⁴⁸⁵ a su vez, cuenta con representantes de la Administración General del Estado, en calidad de observadores, en su Consejo de Administración.⁴⁸⁶

Del examen de sus antecedentes, deducimos que la creación del Consorcio obedece, en gran parte, a la necesidad de contar con la Administración General del Estado en la ordenación y, sobre todo, en la financiación del sistema de transporte público del Área Metropolitana de Barcelona.⁴⁸⁷ Al mismo tiempo, su constitución también permitió la superación de los límites e insuficiencias territoriales de la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona, una vez que se produjo la adhesión de la Agrupación de Municipios titulares de servicios de transporte urbano de la región metropolitana de Barcelona.⁴⁸⁸

Más allá de la singularidad de los sujetos que componen el ente consorcial, aspecto este que nos bastaría ya por sí solo para marcar la correspondiente diferenciación, existen otros elementos que determinan, de manera aún más sustantiva, el alejamiento de este modelo de Administración consorcial de la fórmula andaluza. Así, lo que, en nuestra opinión, lleva más lejos a este Consorcio de los consorcios metropolitanos andaluces, es que este está bajo el dominio de la Administración autonómica catalana.

Por un lado, la financiación mayoritaria del Consorcio corresponde a la Generalidad;⁴⁸⁹ por otro, esta tiene el control de sus órganos de gobierno.⁴⁹⁰ Todo ello termina ejercien-

483. Así se dice expresamente en el artículo 1 de sus estatutos.

484. La extinción de la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona, como consecuencia de la creación del Área Metropolitana de Barcelona, conduce a la sucesión de esta última en la posición de la primera dentro de la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona (Disposición adicional primera, apartado 6, de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona).

485. Artículo 1 de los estatutos del Consorcio, y Convenio de adhesión de la Agrupación de Municipios titulares de servicios de transporte urbano de la región metropolitana de Barcelona a la Autoridad de Transporte Metropolitano, de 18 de noviembre de 2002.

486. Artículo 6 de sus estatutos.

487. Basta con analizar el Acuerdo de constitución de la Autoridad del Transporte Metropolitano de 19 de marzo de 1997, firmado entre la Administración General del Estado, el Ayuntamiento de Barcelona y la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona, para darse cuenta de ello.

488. *Vid.* 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. 15.

489. Según resulta del artículo 21 de los estatutos, y del convenio de constitución del Consorcio, la Generalidad de Cataluña aporta el 51%.

490. Así, aunque el Consejo de Administración del Consorcio está compuesto a partes igua-

do una importante fuerza de atracción del Consorcio hacia la esfera jurídica autonómica, en detrimento de la local, lo que nos lleva a la conclusión de que estamos ante un Consorcio autonómico, no un Consorcio local.⁴⁹¹ Por estas razones, de nuevo, hemos de afirmar que el sistema andaluz de transporte metropolitano respeta más la autonomía local y, sobre todo, se ajusta mejor a la visión de lo metropolitano como instancia de interés local.

Por último, queremos referirnos a un caso que sí guarda bastante parecido con los consorcios metropolitanos de transportes andaluces, hasta tal punto es así que, según pensamos, los ha tomado de referencia. Se trata del Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza.⁴⁹²

En este supuesto, la coincidencia entre modelos consorciales va más allá de la utilización del ámbito metropolitano y del sector material de actividad. Dicha semejanza se refleja en las Administraciones que forman parte del mismo: la Diputación General de Aragón, la Diputación Provincial de Zaragoza, el Ayuntamiento de esta, y otros ayuntamientos del Área Metropolitana.⁴⁹³ Y, de la misma manera que ocurre con los consorcios metropolitanos andaluces, la participación de las Administraciones locales es mayoritaria,⁴⁹⁴ lo que, creemos, sitúa al Consorcio en la esfera jurídica local, como Consorcio local que es.⁴⁹⁵ Lo mismo que los andaluces.

les por representantes de la Administración autonómica y de las Administraciones locales, habiendo 9 de cada lado (artículo 6 de los estatutos), el presidente de este, que es representante de la Administración autonómica, tiene voto de calidad (artículo 16.1 de los estatutos).

491. Además, los propios estatutos califican a la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona de Consorcio autonómico. Y también en esta línea creemos que han de interpretarse las remisiones normativas de los artículos 1 y 23.2 de los estatutos.

492. Para conocer el contenido de sus estatutos hay que acudir a la Orden de 5 de enero de 2007, del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Diputación General de Aragón, por la que se dispone la publicación del Convenio de colaboración interadministrativa para la creación del Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza, así como de sus estatutos (Boletín Oficial de Aragón, núm. 12, de 29 de enero de 2007). Sobre la demanda en torno a la creación de este Consorcio, puede verse "EBRÓPOLIS reclama un Consorcio metropolitano de transporte", *EBRÓPOLIS Noticias*, núm. 20, 2003, p. 2; PÉREZ ANADÓN, Carlos, "El gobierno del espacio metropolitano. Zaragoza y su área de influencia. Un espacio para la cooperación", Ponencia presentada al Congreso: Municipia Siglo XXI. "Ciudadanía y Gobierno local", Zaragoza, 1, 2 y 3 de diciembre de 2004, p. 3-5.

493. Artículo 1.1 de los estatutos.

494. Del Anexo II del Convenio de constitución, resulta la siguiente proporción: el Gobierno de Aragón participa con un 47%, la Diputación Provincial de Zaragoza con un 6%, el Ayuntamiento de Zaragoza con un 42,26%, y al resto de los ayuntamientos consorciados les corresponden un 4,74%. Atendiendo a estas mismas proporciones, el artículo 27.3 de los estatutos establece la ponderación de votos en la Asamblea General del Consorcio.

495. Aunque, como es lógico, está presente en el marco jurídico del Consorcio la LRJPAC, y así se hace constar en sus estatutos, también se refieren, en estos o en el Convenio, la LBRL (artículos 57 y 87), la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón (artículos 218 y

16.2. Consorcios en materia de vivienda

Otro modelo de Administración consorcial que debemos analizar aquí, por razón de posibles semejanzas, es el del Consorcio de la Vivienda del Área Metropolitana de Barcelona.⁴⁹⁶ Se trata de un Consorcio metropolitano, en la medida en que su ámbito territorial de actuación coincide con el de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona.⁴⁹⁷ El Consorcio lo componen esta Mancomunidad⁴⁹⁸ y la Generalidad de Cataluña,⁴⁹⁹ que se integran en él voluntariamente.

Sin embargo, este Consorcio no es igual al Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla. Existen importantes diferencias, que no se limitan a los sujetos integrantes del mismo. Estas diferencias, que saltan a la vista cuando se analizan sus estatutos,⁵⁰⁰ se resumen en el hecho de que el Consorcio del Área de Barcelona es un Consorcio autonómico, a diferencia del Consorcio del Área de Sevilla, que es un Consorcio local. Nuevamente, el modelo metropolitano andaluz respeta más la autonomía local que el modelo catalán.

219), y el Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las entidades locales de Aragón (artículo 323.2). Además, este último, como ya se ha dicho en otra parte de este trabajo, dispone en su artículo 321.3 que “los consorcios constituidos entre entidades locales para la gestión de servicios de su competencia tienen la consideración de entidades locales. Igualmente tienen dicha naturaleza aquellos consorcios cuya finalidad sea la gestión de competencias locales en los que participe, de forma minoritaria, la Administración de la Comunidad Autónoma”. Lo que, entendemos, es el caso, puesto que, si no, no tendría sentido haber constituido el ente consorcial como Consorcio local.

496. Estatutos publicados en Diario Oficial de la Generalidad núm. 4881, de 11 de mayo de 2007, que contiene el Acuerdo del Gobierno de Cataluña, de 2 de mayo de 2007, por el que se aprueba la constitución del Consorcio de la Vivienda del Área Metropolitana de Barcelona y sus estatutos. Sobre este Consorcio, puede verse PONCE SOLÉ, Juli, “La autonomía local ante la planificación territorial, urbanística y de vivienda”, en FONT I LLOVET, Tomás y GALAN GALAN, 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. 104 y 105.

497. Artículo 2 de los estatutos.

498. La Disposición adicional cuarta de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, contempla la posible sustitución de la Mancomunidad por el Área Metropolitana de Barcelona, en los consorcios de los que forme parte.

499. Artículo 1 de sus estatutos.

500. Valgan los siguientes ejemplos extraídos de los estatutos del Consorcio de la Vivienda del Área Metropolitana de Barcelona: artículo 4 (régimen jurídico mayoritariamente autonómico), 8.2 (voto de calidad del presidente, que es representante autonómico), 19.1 (régimen contable establecido por la Generalidad), y 22.1 de los estatutos (recursos conforme a la LRJPAC y a la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Generalidad de Cataluña).

Al margen debe dejarse el Consorcio de la Vivienda de Barcelona, que es uno de los llamados consorcios legales de la LCMB, en cuanto su creación legal viene dada por el artículo 61.7 de la Carta.⁵⁰¹ Dejando a un lado la coincidencia en el sector material de actividad propia del Consorcio, “planificación, programación y gestión de la vivienda pública, en régimen de propiedad y alquiler”, ex artículo 85.1 LCMB, lo cierto es que en poco se parece este al Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla.

Debe tenerse en cuenta que el carácter legal del Consorcio de la Vivienda de Barcelona, con las peculiaridades que ello implica, ya apuntadas en el Capítulo anterior, lo aleja decididamente del modelo del Consorcio Metropolitano de la Vivienda del Área de Sevilla. Pero es que, además, este Consorcio ni siquiera tiene carácter metropolitano, puesto que sus competencias se ejercen únicamente sobre el término municipal de Barcelona, siendo el Ayuntamiento de Barcelona la única Administración local que lo integra. Y, para dar por terminadas las consideraciones en torno al mismo, creemos que se trata de un Consorcio autonómico, no local, puesto que según el artículo 85.2 de la LCMB, “en los órganos de gobierno del Consorcio, la Generalidad de Cataluña goza de las tres quintas partes de representantes o votos y el Ayuntamiento de Barcelona de las dos quintas partes restantes”.⁵⁰²

501. Estatutos publicados en Diario Oficial de la Generalidad núm. 4601, de 27 de marzo de 2006, que contiene el Decreto 34/2006, de 28 de febrero, de modificación del Decreto 420/2000, de 27 de diciembre, de aprobación de los estatutos del Consorcio de la Vivienda de Barcelona.

502. Sobre el Consorcio de la Vivienda de Barcelona, *vid.* CANALS AMETLLER, Dolors, “Habitatge”, en GALÁN GALÁN, Alfredo (ed.), *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya. Volum II. Estudis sectorials*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2006, p. 91; CLAVELL, Dolors y CASTRO, Concepció, “Vivienda”, en BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (dir.) y NOGUERA DE LA MUELA, Belén (coord.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, p. 233-236; ORRIOLS I SALLÉS, Maria Àngels, “Los consorcios legales previstos en la Carta Municipal de Barcelona”, en FONT I LLOVET, Tomás y JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (coord.), *La Carta Municipal de Barcelona. Diez estudios*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 211 y 212.

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 supra-municipalidad 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*, Lustel, 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 POTa 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 legislación", *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 entre 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 LLISSET 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. LLISSET 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 mimbres 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 ROBLEDÓ, 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 forzoso 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 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 metropolitización.

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, Huévar 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 María, "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 DURBAN 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 POTAs, 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 POTAs 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 MUÑOZ 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 RODRÍGUEZ, 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, tráficos, 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 capitidismnuidas 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 residencie 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 POT, 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 POT 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 POTA. 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 POTA.

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 POTA, 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 POTAU 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 POTAU, 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 POTAU 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 DIAZ, 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-MUÑOZ 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-MUÑOZ, 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 partenariatado, 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 cohesionar 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”, *Autonomías: Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 1, 1985, p. 54. En un sentido similar, *vid.* GALÁN GALÁN, Alfredo, ROIG MOLÉS, Eduard y SERRANO NUÑEZ, 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.

CONCLUSIONES

Primera

La solución jurídica del fenómeno metropolitano en nuestro Estado no se limita en la actualidad a la técnica del Área Metropolitana, entidad local diseñada específicamente por nuestra LBRL para atender los problemas propios de esta realidad. Es más, ha sido precisamente el constatado fracaso de esta figura, que apenas se ha activado en 25 años de vigencia de esta Ley, lo que ha puesto en valor la utilización de otras técnicas jurídicas, no previstas inicialmente con este fin, pero igualmente válidas, y, sobre todo, útiles.

Dentro del elenco de instrumentos posibles, destacan, por su proliferación, las fórmulas asociativas de entidades locales, mancomunidades de municipios y consorcios. La voluntariedad y la flexibilidad que las caracteriza, como técnica de cooperación interadministrativa, se han erigido en sus principales ventajas, presentándose como la solución preferida por todos.

Segunda

De entre las distintas fórmulas asociativas de entidades locales, llama la atención la relevancia alcanzada en los últimos años en Andalucía por el Consorcio local. Este, a través de su configuración específica como Consorcio metropolitano sectorial, se ha extendido con cierto éxito a lo largo del territorio de esta Comunidad Autónoma. Existen en este momento un total de ocho consorcios metropolitanos en materia de transportes, y otro igual, con el mismo diseño, pero en materia de vivienda, en el Área Metropolitana de Sevilla.

Tercera

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha optado por configurar al Consorcio metropolitano sectorial como un Consorcio local. Su naturaleza es la de una Administración Pública local instrumental de base asociativa, sujeta al Derecho Administrativo, y ubicada principalmente en la esfera propia del ordenamiento jurídico local.

Esto es lo que se deriva del análisis de sus estatutos, habida cuenta de la participación mayoritaria de las Administraciones locales integradas en el Consorcio, y del control por estas de sus órganos de dirección, frente a la presencia menor, aunque significativa, de la Administración autonómica. En consecuencia, los estatutos del Consorcio metropolitano remiten a la aplicación de la legislación de régimen local.

No obstante, ello se hace sin perjuicio de la particularización de su régimen jurídico en aspectos muy concretos que determinan que, sin dejar a un lado la aplicación de las normas locales, rija también la normativa autonómica a ciertos efectos. Esto es así en relación al régimen presupuestario y al control financiero del Consorcio, por razón de la integración en esta entidad de la Administración autonómica, y en virtud de determinaciones legales sectoriales que resultan vinculantes en este punto.

Sin embargo, a falta de definición legal previa que vincule en esta dirección, la configuración del Consorcio metropolitano sectorial como un Consorcio local no deja de ser una opción política. A este respecto, resulta muy ilustrativo el hecho de que los consorcios metropolitanos sectoriales creados en la Comunidad Autónoma de Cataluña para su principal Área Metropolitana, la de Barcelona, se hayan construido como consorcios autonómicos, no locales.

La configuración del Consorcio metropolitano como Consorcio local flexibiliza el ejercicio de las competencias administrativas a favor de las entidades locales. Por esta razón, nos parece que guarda un mayor respeto con la autonomía local, así como una mayor adecuación a la idea de que los intereses metropolitanos son, fundamentalmente, intereses locales. Esto último es algo que resulta de la evolución histórica del fenómeno metropolitano, tendente a reconocer que la solución del mismo es un problema local. Téngase en cuenta que el gobierno de las ciudades, que es en lo que consiste, en definitiva, la gestión y ordenación de lo metropolitano, es un asunto claramente local.

Cuarta

Aun teniendo presente sus aciertos, lo cierto es que la solución del hecho metropolitano en Andalucía a través de consorcios metropolitanos sectoriales no acaba de ser tampoco el modelo más adecuado, por cuanto, por su sectorialidad, adolece de la falta de una visión integral del territorio metropolitano. Por ello, es necesario buscar fórmulas integradoras de lo sectorial, que permitan una gestión y coordinación global del Área Metropolitana.

En este punto, los planes de ordenación del territorio de escala metropolitana, que han recibido en los últimos tiempos un nuevo impulso, se erigen en nuestra Comunidad

Autónoma como el instrumento más idóneo para lograr la referida integración sectorial, dado que el carácter transversal de la ordenación del territorio actúa aquí como elemento aglutinador de las distintas materias de interés metropolitano. No obstante, esta solución también resulta insuficiente. Por un lado, porque la planificación necesita de su complemento en el nivel de gestión. Por otro, porque se trata de una técnica de coordinación forzada, que viene enfrentando desde el principio la reticencia de las entidades locales andaluzas, especialmente, por razón de lo deficitario de los mecanismos de participación presentes en el procedimiento de elaboración de los planes, con el alto coste que ello tiene para la autonomía local.

Por todo ello, es necesario dar con una fórmula adecuada, que integre en una misma instancia administrativa las funciones de la planificación, coordinación y gestión de lo metropolitano, desde una perspectiva globalizadora de los distintos sectores de intervención pública metropolitana, y con una configuración voluntaria y flexible, que se asiente sobre la cooperación como fundamento primero de las relaciones interadministrativas en el espacio metropolitano.

El Área Metropolitana de la LBRL no es esta fórmula, principalmente, porque carece de la voluntariedad y la flexibilidad que requiere hoy día la solución de lo metropolitano, y está basada en la coordinación forzada, no en la cooperación voluntaria. Ello explica en gran parte el fracaso de esta técnica, que apenas ha tenido una aplicación real en el conjunto del territorio español.

Quinta

Con todo esto en mente, se propone en este trabajo la configuración en la Comunidad Autónoma andaluza de un Consorcio metropolitano plurifuncional, que integre lo sectorial, y al que hemos denominado Consorcio metropolitano integral. Se toma como criterio rector el seguimiento de los planes de ordenación del territorio, por su transversalidad sobre los distintos sectores de la acción pública, y por el carácter normativo de los mismos, que vincula a las Administraciones Públicas implicadas en el Área Metropolitana que se planifica.

De esta manera, el Plan de ordenación del territorio del Área Metropolitana permite determinar el ámbito territorial de aplicación del Consorcio, así como las materias que han de estimarse de interés metropolitano, debiendo llevarse al nivel de gestión del mismo, con el fin de que las distintas Administraciones con intereses sobre el territorio puedan ejercer de manera coordinada sus competencias. Para ello, se utiliza el Consorcio como mecanismo de cooperación voluntaria, habida cuenta de la llamada que hacen los planes territoriales a la cooperación entre Administraciones Públicas en lo metropo-

litano, así como a la utilización de fórmulas de gestión de carácter supramunicipal, entre las que se encuentra el Consorcio. Por esta vía, se logra que la coordinación de la acción pública a esta escala adquiera carácter voluntario, por cuanto se trata de una coordinación buscada por las Administraciones implicadas que deciden cooperar voluntariamente a ello.

Sexta

La solución que propugnamos debe tener carácter abierto y flexible, acorde a la naturaleza jurídica del Consorcio, que permite diseñar este de forma particularizada, adaptable a diferentes realidades. Por ello, el Consorcio metropolitano integral podrá tener un acabado diferente en cada Área Metropolitana, será lo que las Administraciones Públicas que lo constituyan quieran que sea, sea esto más, sea esto menos.

Con todo, los planes de ordenación del territorio detectan la existencia de una serie de materias que se entienden de interés metropolitano. De entre estas resultará la atribución de competencias al Consorcio metropolitano, que, no obstante, no se acaba necesariamente en las mismas. Estas materias son la ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda, los transportes, el ciclo del agua, los residuos sólidos urbanos, las zonas verdes y espacios libres de carácter metropolitano, las telecomunicaciones y la energía. Otras posibles materias, cuya consideración metropolitana no se presenta en la misma medida en los planes, pero que también estimamos que podrían elevarse al Consorcio metropolitano, son el desarrollo social y económico, la protección civil y la prevención y extinción de incendios.

La plurifuncionalidad del objeto del Consorcio metropolitano no es contraria a la configuración de este como Administración instrumental. El principio de especialidad en sus funciones por el que se rige este tipo de Administraciones Públicas no impide su posible multifuncionalidad. La especialidad lo que exige es que los fines, competencias y potestades que se atribuyan al Consorcio estén lo suficientemente determinados y delimitados en sus estatutos.

Tampoco la posible dificultad para llegar a un acuerdo entre las Administraciones Públicas implicadas, acerca de la atribución al Consorcio de competencias distintas sobre materias diversas, debe ser óbice para conformar su objeto de forma plural. La monofuncionalidad del Consorcio no es algo que venga predeterminado legalmente, siendo una cuestión meramente circunstancial y de pura opción política, por lo que es perfectamente factible construir un Consorcio metropolitano plurifuncional.

Séptima

En todo caso, debe tenerse presente que la solución jurídica del fenómeno 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. Por esta razón, entra dentro de lo posible que el Consorcio metropolitano se complemente con otros instrumentos, que también contribuyan a la articulación jurídica del hecho metropolitano. Especialmente, habrá de tenerse en cuenta la llamada planificación metropolitana, que en su modalidad de planes de ordenación del territorio está llamada a desempeñar un importante papel en este ámbito, convirtiéndose en referente necesario para el resto de las técnicas jurídicas de solución de lo metropolitano.

Octava

El Consorcio como fórmula asociativa permite contar con la Administración autonómica, cuya integración en el Consorcio metropolitano es imprescindible para que este llegue a buen fin, no bastando para su éxito la mera cooperación entre los municipios mediante otras figuras asociativas, como la Mancomunidad. Esto tiene su razón de ser en que, para la eficacia de la acción pública en el espacio metropolitano, es necesario coordinar a todas las Administraciones con intereses sobre este ámbito, y entre estas se encuentra la Administración autonómica. La cooperación en lo metropolitano no puede limitarse a los municipios, debe tener también en cuenta a la Comunidad Autónoma.

A su vez, el carácter asociativo del Consorcio, que presume la existencia de una cierta paridad entre las Administraciones Públicas que lo constituyen, se ajusta mejor a la estructura actual de nuestras áreas metropolitanas, abiertas a procesos de transformación interna que las alejan cada vez más de la verticalidad y del monocentrismo que han sido las señas de identidad histórica de las mismas, y las acercan hacia estructuras de corte policéntrico y horizontal.

Novena

El Consorcio metropolitano integral presenta la ventaja de que puede construirse de abajo a arriba, al tratarse de una fórmula de naturaleza voluntaria, a la que las Administraciones implicadas se incorporan porque quieren y en los términos que quieren. 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.

Por el contrario, el Área Metropolitana de la LBRL funciona como un límite a la autonomía local, que se impone a los municipios por la Comunidad Autónoma, como fórmula de solución forzosa basada en la coordinación obligatoria. Su fundamento se encuentra en gran medida 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.

Por tanto, mientras que en el Área Metropolitana la Administración autonómica funciona como un agente externo que impone de forma unilateral la solución, en el Consorcio metropolitano se limita a participar de ella, como un agente más.

En este contexto, la configuración del Consorcio metropolitano como entidad local, trae consigo un reconocimiento implícito por parte de la Administración autonómica de que los intereses metropolitanos son fundamentalmente de carácter local, con lo que ello tiene de positivo para la autonomía local. En definitiva, se responde de esta forma a la idea de que lo metropolitano supone acercar la gestión administrativa de este espacio a la escala real de la ciudad.

Décima

El Consorcio metropolitano se configura como una Administración instrumental de base asociativa con un bajo contenido institucional, por cuanto permite aprovechar los medios materiales y personales ya existentes en las Administraciones Públicas consorciadas, así como los propios de otras entidades de gestión de lo metropolitano, como los consorcios metropolitanos sectoriales, que deberán desaparecer con la creación del nuevo Consorcio metropolitano integral. De esta forma, se evita la creación de nuevas superestructuras administrativas, como la que supondría el Área Metropolitana de la LBRL, y su valoración final en términos de costes generados frente a eficacia obtenida resulta altamente positiva.

Decimoprimer

La Administración autonómica deberá buscar fórmulas de estímulo para la constitución de consorcios metropolitanos, que incentiven a las entidades locales a incorporarse a los mismos. La insuficiencia financiera municipal no es la principal razón de consorciarse, puesto que la constitución del Consorcio metropolitano como mecanismo de cooperación interadministrativa responde, en primer lugar, a la necesidad de alcanzar la acción pública más eficaz posible a esa escala, a través de la coordinación voluntaria del ejercicio de las competencias de las distintas Administraciones Públicas sobre el territorio. No obstante,

es indudable que la financiación del ejercicio de estas competencias también tiene un peso específico nada desdeñable en el proceso decisional que lleva a consorciarse.

Por esta razón, la financiación debe utilizarse como factor de fomento de la acción de consorciarse, por lo que la Administración autonómica deberá hacer un importante esfuerzo en el sostenimiento de los gastos de inversión y explotación del sistema de infraestructuras y servicios metropolitanos que se pone en marcha con el Consorcio. Mientras el modelo de financiación de nuestras Haciendas locales siga siendo el actualmente vigente, deficitario a todas luces, esta será la solución más razonable. Ahora bien, esto no determinará cambio alguno en la financiación de los gastos corrientes del Consorcio metropolitano, que seguirá realizándose conforme a la participación mayoritaria de las Administraciones locales, con las consecuencias que ello tiene sobre el control de los órganos rectores de la entidad consorcial, y, finalmente, en la configuración del Consorcio metropolitano como entidad local.

A su vez, deberá ponerse 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 seguir siendo una decisión libre, que responda principalmente a una opción política propia, incentivada por la Administración autonómica, pero tomada en el contexto de esa autonomía.

Decimosegunda

La eficacia de la actuación administrativa que se logra mediante la coordinación voluntaria resultado de la cooperación interadministrativa en el ámbito territorial metropolitano, constituye el objeto y la principal razón de ser del Consorcio metropolitano.

La creación de un Consorcio metropolitano como el que proponemos, en términos de su bajo coste y de su alta eficiencia y eficacia, deberá redundar especialmente en la generación de efectos positivos para el ciudadano metropolitano, cuya calidad de vida habrá de verse notablemente incrementada por la puesta en marcha de una institución de estas características. De esta forma, la eficacia del Consorcio metropolitano integral habrá de vincularse a los efectos favorables que su funcionamiento tenga para el ciudadano metropolitano.

Decimotercera

La articulación y puesta en marcha de un sistema de solución jurídica del fenómeno metropolitano como el que se propone en este trabajo, no es algo que requiera cambiar

el marco legal vigente, una vez sustituida la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía, por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, que ha venido a pulir la regulación legal de los consorcios locales en Andalucía. Por tanto, bastará para su constitución con las mismas normas habilitadoras que para todo Consorcio local en esta Comunidad Autónoma: LBRL y LAULA.

La idea es constituir un Consorcio con una estructura similar a los consorcios metropolitanos sectoriales, pero caracterizado por su pluralidad de funciones sobre el ámbito metropolitano, aquellas que las Administraciones consorciadas específicamente decidan atribuirle 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 específico.

Indudablemente, la nueva regulación legal de los consorcios locales en Andalucía, contenida en la LAULA, 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.

Decimocuarta

La nueva regulación establecida por la LAULA potencia la figura del Consorcio local en Andalucía, en la medida en que ha optado por configurarlo expresamente como un ente local, del mismo modo que ya habían hecho los legisladores gallego y balear. El artículo 78.3 de esta Ley considera entidad local a aquellos consorcios que estén “participados mayoritariamente por entidades locales y que persigan fines en materia de interés local”.

El carácter abierto del listado de entidades locales no necesarias o meramente potestativas, contenido en el artículo 3.2 de la LBRL, el alto grado de interiorización autonómica de estas entidades, según doctrina conocida del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, y la asunción de competencias sobre régimen local por la Comunidad Autónoma andaluza, han sido fundamento suficiente para adoptar esta solución.

La definición del Consorcio local como ente local por el legislador autonómico andaluz, posibilita la potenciación de este instrumento en nuestra Comunidad Autónoma, opción política que se ajusta bien a la proliferación y el éxito de este tipo de entidades en Andalucía en los últimos años. La definición del Consorcio local como entidad local acaba con buena parte de los problemas de interpretación en torno al régimen jurídico

de esta figura, y elimina las dudas e inseguridades acerca de qué Derecho debe aplicársele, puesto que resulta clara la aplicación al mismo, en bloque, pero con las debidas modulaciones, del Derecho propio de los entes locales en Andalucía.

La depuración del régimen jurídico legal del Consorcio local en Andalucía por la LAULA no acaba ahí, puesto que se han solucionado también otros problemas conocidos, que obedecían a la insuficiencia normativa de su regulación legal, que no contemplaba ni el procedimiento de constitución de los consorcios ni la atribución expresa de potestades administrativas al mismo.

El artículo 80 de la LAULA ha solventado la primera cuestión, regulando un procedimiento específico para la constitución de los consorcios locales y la aprobación de sus estatutos. El artículo 78.4 de la LAULA ha atendido a la segunda, disponiendo que “las potestades de los consorcios serán las estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines, debiéndose contener de forma expresa en sus estatutos”.

Decimoquinta

Si bien es cierto que, con la configuración del Consorcio local como entidad local en la LAULA, la constitución de consorcios metropolitanos bajo el ropaje de los consorcios locales se ve ya suficientemente fortalecida, también es verdad que nada impide la regulación legal de los propios consorcios metropolitanos como una técnica específica de solución del fenómeno metropolitano en Andalucía, como opción preferente y preferida a la del Área Metropolitana de la LBRL. Antes al contrario, su regulación por Ley en estos términos puede contribuir a potenciar aún más la figura del Consorcio metropolitano.

Con todo, la oportunidad de esta medida debería valorarse detenidamente y con una cierta cautela, habida cuenta de la tensión existente entre las fórmulas de cooperación y su regulación 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. 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 proporcionado por la LAULA, 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.

BIBLIOGRAFÍA

ALBI CHOLVI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Aguilar, Madrid, 1960.

ALLENDE LANDA, José, "Áreas metropolitanas: contenido, crisis y nuevos enfoques", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 15, 1986.

ALMONACID LAMELAS, Víctor (autor y coord.), *Entidades públicas y privadas vinculadas a la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2008.

ALONSO MAS, María José, "Comentario al artículo 3 LBRL", en DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (coord.), *Comentarios a la Ley básica de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local)*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2005.

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.

AMÉRIGO ALONSO, José, "Los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales", *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 8, 2007.

ARANA GARCÍA, Estanislao, "La ordenación del transporte terrestre por carretera en Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 2, volumen II (Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas), 2003.

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.

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.

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.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel, *Manual de Administración local*, 5.ª ed., La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2006.

BARRANCO VELA, Rafael (dir.), RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel y FERNÁNDEZ DE PUBECH, Lucía, *Los símbolos representativos de las entidades locales: comentarios a la Ley 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamientos y registros de las entidades locales de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006.

BARRERO GONZÁLEZ, Enrique, "Ejercicio de acciones. El embargo de bienes patrimoniales", en FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los bienes de las entidades locales en Andalucía*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 2007.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *Las áreas metropolitanas*, Instituto García Oviedo, Civitas, Madrid, 1993.

— "Las competencias de las entidades metropolitanas en el Derecho español", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 140, 1994.

— "La ordenación del territorio en los espacios metropolitanos", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45, 1996.

— "Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 45, 2002.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, "Régimen especial de Barcelona: exposición general", en BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (dir.) y NOGUERA DE LA MUELA, Belén (coord.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.

BLANQUER CRIADO, David Vicente, *La nueva Ley de contratos del sector público. Guía práctica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

BLASCO DELGADO, Carolina, "La potestad tributaria de los consorcios locales en el establecimiento y exigencia de tasas", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 22, 2009.

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.

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.

CANALS AMETLLER, Dolors, "Habitatge", en GALÁN GALÁN, Alfredo (ed.), *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya. Volum II. Estudis sectorials*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2006.

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.

CARBALLEIRA RIBERA, María Teresa, "La cooperación interadministrativa en la LBRL", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 257, 1993.

CARBONELL PORRAS, Eloísa, "Transports", en GALÁN GALÁN, Alfredo (ed.), *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya. Volum II. Estudis sectorials*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2006.

CARBONELL PORRAS, Eloísa y CANO CAMPOS, Tomás, "Los transportes urbanos", en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho municipal II*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2003.

— *Los transportes urbanos*, Iustel, Madrid, 2006.

CASTILLO BLANCO, Federico, "Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local", *Revista de Administración Pública*, núm. 124, 1991.

— "Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001.

CEBRIÁN ABELLÁN, Manuel, *Las relaciones de los entes locales con otras entidades públicas*, Editorial Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 2006.

CLAVELL, Dolors y CASTRO, Concepció, "Vivienda", en BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (dir.) y NOGUERA DE LA MUELA, Belén (coord.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

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.

COBO OLVERA, Tomás, *Ley de bases del régimen local. Comentarios, concordancias y jurisprudencia*, Bosch, Barcelona, 2004.

COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo, Tomo I*, 19.ª ed., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.

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.

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 ANGUITA 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.

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*. (<http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/otras-comunicaciones/rafael-miguel.pdf>)

DEL SAZ CORDERO, Silvia, "La nueva Ley de contratos del sector público. ¿Un nuevo traje con las mismas rayas?", *Revista de Administración Pública. Últimas reformas legislativas y otros estudios. Homenaje al profesor Ramón Parada Vázquez*, núm. 174, 2007.

DURBÁN CARMONA, Rafael, "Los consorcios de transportes de Andalucía. Gestión de proyectos comunes", ponencia presentada a las IV Jornadas Técnicas del Observatorio de la Movilidad Metropolitana, Barcelona, marzo de 2007. (http://www.transyt.upm.es/files/difusion/cursos_y_seminarios/jornada_tecnica_4_barcelona/Presentaciones_pdf/Mesa_Redonda/RDurban.pdf)

ENTRENA DURÁN, Francisco, "Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias", *Papers: revista de sociología*, núm. 78, 2005.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro, "Los estatutos de las mancomunidades y consorcios locales: principios informadores y contenido legal (I)", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, 2002.

ESCRIBANO ZAFRA, José Miguel, "Aproximación a la teoría de las áreas metropolitanas", *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 41, 2006.

ESTEVAN CABRERA, Manuel, "La gestión económica en los consorcios. Propuesta de actuaciones", en AA. VV., *Jornadas de Estudios sobre Consorcios Locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995.

FANLO LORAS, Antonio, "Las prerrogativas locales", en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho municipal I*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2003.

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.

FERIA TORIBIO, José María (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2006.

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.

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.

FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2000.

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.

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.

FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando, "El Área Metropolitana en el Libro Blanco de la Administración Local", en FERIA TORIBIO, José María (coord.), *Los procesos metro-*

politano: materiales para una aproximación inicial, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2006.

FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier, "La evolución normativa de los consorcios: del Consorcio local a los consorcios autonómicos", *Comunicación presentada a la Ponencia "Del Antiguo Régimen a la Administración Contemporánea" de Juan Alfonso Santamaría Pastor, en el V Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, San Fernando, 5 y 6 de febrero de 2010.*

FLORES DOMÍNGUEZ, Luis Enrique, "La incidencia de la sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio, en la protección de los bienes patrimoniales de las entidades locales", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 35, 1999.

— "La conservación y defensa de los bienes locales. Las potestades respecto de sus bienes", en FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los bienes de las entidades locales en Andalucía*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 2007.

FONT I LLOVET, Tomás, "Perspectivas de organización supramunicipal", *Autonomies: Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 1, 1985.

— "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.

— *La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del Régimen Local*, Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, Barcelona, 2000.

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL, *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)*, Madrid, Barcelona, 2011.

GALÁN GALÁN, Alfredo, "La organización intermunicipal en los estatutos 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.

— "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.

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.

GALÁN VIOQUE, Roberto, "Competencias sobre vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas (Comentario al art. 56)", en MUÑOZ MACHADO, Santiago y RE-

BOLLO PUIG, Manuel (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.

GALLARDO CASTILLO, María Jesús, *El Derecho de Bienes de las Entidades Locales. Teoría y práctica Jurisprudencial*, La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2007.

GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual básico de Derecho Administrativo*, 7.ª ed., Tecnos, Madrid, 2010.

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

GIMENO FELIÚ, José María, "De los servicios públicos locales. La iniciativa socioeconómica. La acción de fomento. Los consorcios", en FANLO LORAS, Antonio (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Administración local de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2000.

— "El nuevo ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de contratos del sector público: luces y sombras", *Revista de Administración Pública*, núm. 176, 2008.

GÓMEZ ACEBO Y POMBO Abogados, *El Consorcio administrativo: fundamentos legales actuales de una figura histórica (Estudio, versión digital)*, 2004.

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.

GONZÁLEZ ESCUDERO, María Teresa, "La actividad contractual del sector público. Una teoría general ampliada de la actividad contractual de la Administración Pública", *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 18, 2008.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Tomo I*, (4.ª ed.), Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007.

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.

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.

JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, "De las Administraciones Públicas y sus relaciones (Título I)", en AA. VV., *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Carperi, Madrid, 1993.

— “Comentario al artículo 3 LBRL”, en REBOLLO PUIG, Manuel (dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local. Tomo I*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

KONNINCKX FRASQUET, Amparo, “Comentario al artículo 87 LBRL”, en DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (coord.), *Comentarios a la Ley básica de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local)*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2005.

LLISET BORRELL, Francisco, *Manual de Derecho Local*, 3.ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2001.

LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio, “El régimen de las mancomunidades de municipios en Andalucía”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (coord.), *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo. Tomo I*, Instituto García Oviedo, Civitas, Madrid, 1994.

LÓPEZ MENUDO, Francisco, “Servicios municipales y gestión consorciada”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995.

LÓPEZ PELLICER, José A., *El Consorcio urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1984.

MARTÍN MATEO, Ramón, *Los consorcios locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970.

— “El Consorcio como institución jurídica”, *Revista de Administración Pública*, núm. 61, 1970.

— *Problemática metropolitana (Estudios y Dictámenes)*, Montecorvo, Madrid, 1974.

— “Un modelo institucional para la gestión de residuos sólidos urbanos en Vizcaya”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 5, 1983.

— *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Trivium, Madrid, 1987.

— “Los consorcios locales. Una institución en auge”, *Revista de Administración Pública*, núm. 129, 1992.

MARTÍN OVIEDO, José María, “Guía para la aplicación de la Ley de contratos del sector público. Ámbito subjetivo de aplicación”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 8, 2007.

MARTÍN REBOLLO, Luis, *Leyes administrativas*, 15.ª ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis, *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*, Editorial Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 2007.

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.

MAS RIGO, Jeroni Miquel, "Los consorcios locales. Una ojeada a la doctrina y a la jurisprudencia", *Revista de Estudios Locales*, núm. 68, 2003.

MENÉNDEZ GARCÍA, Pablo, "Reflexiones institucionales sobre los consorcios", en MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (dir.), *La protección jurídica del ciudadano: (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional): estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Civitas, Madrid, 1993.

— "Consortio", en MONTOYA MELGAR, Alfredo (dir.), *Enciclopedia jurídica básica. Volumen I, ABA-COR*, Civitas, Madrid, 1995.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*, Madrid, julio de 2005.

MIR BAGÓ, Josep, *Manual de Govern Local*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2000.

MORENO MOLINA, José Antonio y PLEITE GUADAMILLAS, Francisco, *La nueva Ley de contratos del sector público. Estudio sistemático*, La Ley, Madrid, 2007.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, "El régimen local en la Comunidad Autónoma al concluir la legislatura", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 2, 1990.

— "La Ley reguladora de la demarcación municipal de Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 17, 1994.

— "Las competencias de las áreas metropolitanas en Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 28, 1996.

— "Áreas metropolitanas", en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo I. A-G*, Iustel, Madrid, 2005.

— "Consortios locales", en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Consortios locales*, Iustel, Madrid, 2005.

— "El patrimonio de las entidades locales de Andalucía: visión general y marco normativo", en FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los bienes de las entidades locales en Andalucía*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 2007.

MURO I BAS, Xavier, "Las mancomunidades urbanísticas", *Autonomías: Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 9, 1988.

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.

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.

NIETO GARCÍA, Alejandro, "Entes territoriales y no territoriales", *Revista de Administración Pública*, núm. 64, 1971.

NIETO GARRIDO, Eva, "El Consorcio como instrumento de cooperación administrativa", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 270, 1996.

- *El Consorcio administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1997.
- “Regulación actual del Consorcio administrativo en Italia: últimas tendencias”, *Revista de Administración Pública*, núm. 144, 1997.
- “La naturaleza jurídica del Consorcio administrativo a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, 2001.
- “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.
- NOGUERA DE LA MUELA, Belén, *El ámbito subjetivo de aplicación de la nueva Ley de contratos de las Administraciones Públicas: Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba su texto refundido*, Atelier, Barcelona, 2001.
- NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen, “Competencias sobre transportes y comunicaciones (Comentario al art. 64)”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago y REBOLLO PUIG, Manuel (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.
- 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.
- OLMEDO GAYA, Ana, “Competencias de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de transportes”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 2, volumen II, (Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas), 2003.
- ORRIOLS I SALLÉS, María Àngels, “Los consorcios legales previstos en la Carta Municipal de Barcelona”, en FONT I LLOVET, Tomás (coord.) y JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (coord.), *La Carta Municipal de Barcelona. Diez estudios*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- ORTEGA BERNARDO, Julia, “Informe sectorial sobre servicios públicos y actividad económica de los municipios”, en VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.) y DIEZ SASTRE, Silvia (coord.), *Anuario de Derecho Municipal 2007*, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2008.
- ORTIZ DÍAZ, José, “Problemas estructurales del Derecho de la organización administrativa”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 170, 1971.
- 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.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, “Relaciones interadministrativas y régimen local”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 4, 1984.
- “Comentario al artículo 57 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.

— “Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”, *Revista de Administración Pública. Últimas reformas legislativas y otros estudios. Homenaje al profesor Ramón Parada Vázquez*, núm. 174, 2007.

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.

PERDIGÓ I SOLÀ, Joan, “La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual”, 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.

PÉREZ ANADÓN, Carlos, “El gobierno del espacio metropolitano. Zaragoza y su área de influencia. Un espacio para la cooperación”, *Ponencia presentada al Congreso: Municipia Siglo XXI. “Ciudadanía y Gobierno Local”, Zaragoza, 1, 2 y 3 de diciembre de 2004*. (<http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/carlos-perez.pdf>)

PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 1998.

— “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998.

PÉREZ TORRENTE, José Antonio, “Los consorcios”, *Autonomies: Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 21, 1996.

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.

PORRAS RAMÍREZ, José María, “Régimen local”, en BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO (dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio (COORD.), CÁMARA VILLAR, Gregorio (COORD.) y MONTILLA MARTOS, José Antonio (COORD.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.

REBOLLO PUIG, Manuel, “Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995.

— “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.

— “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.

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.

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.

RÍOS SANAGUSTÍN, José Antonio, "Los consorcios locales", en ALMONACID LAMELAS, Víctor (autor y coord.), *Entidades públicas y privadas vinculadas a la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2008.

RIVERO YSERN, José Luis, "Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 228, 1985.

— "Los consorcios locales. Evolución histórica", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995.

— "La cooperación interadministrativa local", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 46, 2002.

— *Manual de Derecho Local*, 5.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

— "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.

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.

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.

ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, "Los medios personales y materiales de los consorcios", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995.

— "Comentarios al Anteproyecto de Ley de ordenación y coordinación de los transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 31, 1997.

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.

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, "Las relaciones interadministrativas y la mutabilidad de los consorcios. Un análisis de las fórmulas de concertación en el Plan director de infraestruc-

turas 1993-2007”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995.

— *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006.

SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José, *Descentralización y subsidiariedad: hacia una nueva configuración del Estado*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.

— *Autonomía local y descentralización*, Tirant Lo Blanch, Fundación Democracia y Gobierno Local, Valencia, 2008.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General. Tomo I*, 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2009.

— *Principios de Derecho Administrativo General. Tomo II*, 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2009.

SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho Local*, 9.ª ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2005.

— *La gestión de los servicios públicos locales*, 7.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2008.

SOSA WAGNER, FRANCISCO y FUERTES LÓPEZ, Mercedes, “La Ley de contratos del sector público y el murciélago”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 743, 2008.

STANCANELLI, Giuseppe, *Los consorcios en el Derecho Administrativo*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1972.

TABOAS BENTANACHS, Manuel, “Transportes urbanos de viajeros”, en BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (dir.) y NOGUERA DE LA MUELA, Belén (coord.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.

TEJEDOR BIELSA, Julio César, “El espacio metropolitano de Zaragoza”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2002.

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.

TORIBIO LEMES, Manuel, “El Consorcio local español”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 194, 1977.

TOSCANO GIL, Francisco, *Autonomía y potestad normativa local*, Comares, Granada, 2006.

— “Las competencias locales en materia deportiva en Andalucía: tras la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía y ante la futura Ley autonómica de régimen local”, *Revista española de Derecho Deportivo*, núm. 23, 2009.

— *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Iustel, Madrid, 2010.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos, “Los consorcios”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (dir.) y CALVO CHARRO, María (coord.), *La Administración Pública española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002.

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.

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.* ([http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/](http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/jaume-vendrell.pdf)

[municipia/congreso/ponencias/jaume-vendrell.pdf](http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/jaume-vendrell.pdf))

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.

— "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.

El fracaso del Área metropolitana como fórmula específica de solución del fenómeno metropolitano en nuestro país, ha llevado a la utilización de técnicas jurídicas distintas, con el fin de atender a los problemas propios de esta realidad, en la medida en que así lo ha demandado nuestra sociedad. Dentro del elenco de técnicas alternativas, destaca el Consorcio metropolitano, como fórmula organizativa jurídico-administrativa que debe ponerse en valor, tanto por su carácter voluntario y su flexibilidad, como por la posibilidad de integrar en el mismo a todas las entidades públicas con intereses en el territorio metropolitano: municipio, provincia y comunidad autónoma.

Este libro analiza el Consorcio metropolitano, tomando opción por su configuración como Consorcio local, lo que obliga a partir de la problemática propia de esta figura, con especial atención a su definición como ente local. Se estudia también la experiencia desarrollada en Andalucía con la implantación de consorcios metropolitanos sectoriales, cuyo modelo se diferencia del de otras comunidades autónomas, que, en este punto, han sido menos sensibles a la autonomía local. Finalmente, se realizan propuestas dirigidas a mejorar la técnica utilizada, mediante la construcción de un instrumento nuevo, que se denomina Consorcio metropolitano integral.

www.gobiernolocal.org

