

ganos competentes del Parlamento de Andalucía, la Cámara de Cuentas de Andalucía, el Consejo Consultivo de Andalucía, el Consejo Audiovisual de Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz, el Consejo Económico y Social de Andalucía y las Universidades Públicas de Andalucía

Con independencia de la superioridad numérica de entidades locales en Andalucía, no parece aconsejable la dispersión de órganos especializados frente a la centralización –al menos en un primer momento de esta materia, tal como ha sucedido en la Administración General del Estado–; tras un primer rodaje y surgida la necesidad, podría pensarse en preparar y disponer la creación de órganos especializados por las Diputaciones Provinciales. Sin embargo, mediante Decreto no es posible pretender otra cosa.

En cuanto al ámbito competencial el modelo de Andalucía (por su fecha de aprobación) resulta más completo (incorpora los recursos especiales y las cuestiones de nulidad previstas en materia de seguridad pública por la Ley 24/2011, de 1 de agosto). Igualmente se ha de destacar el acierto del apartado 1, letra e) del artículo 1º *“Cualquier otra competencia que le atribuya la normativa de la Unión Europea o la normativa estatal básica”*.

VI. En definitiva, me permito recomendar la lectura sugerente de esta breve monografía del Profesor Gimeno Feliu, Catedrático de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de Zaragoza y Vocal de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón.

José Ignacio López González
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Pablo de Olavide

TOSCANO GIL, F. “Los consorcios metropolitanos” Instituto Andaluz de Administración Pública–Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, 335 págs.

El pasado año tuve la oportunidad de formar parte del Tribunal que juzgaba la tesis Doctoral de Toscano Gil.

Conocía su obra anterior a la tesis –galardonada con el premio Blas Ballesteros– y su especial dedicación al Derecho local en la que sin duda había influido la figura de su padre.

Todo ello me ha llevado a leer y a dar cuenta del contenido de este nuevo libro suyo que tiene como base sus trabajos para el Doctorado.

El libro, vaya de antemano ha sido dirigido por su maestro José Ignacio López González, que lo prologa.

Abordar el Consorcio supone, de partida, un riesgo: el derivado de la falta de definición de esta figura. Hay, sin duda, importantes aportaciones doctrinales –y la de Toscano Gil se une a ellas–, pero es difícil encontrar definida con nitidez su naturaleza, su función y su régimen jurídico.

A mi juicio esta imprecisa definición no es predicable únicamente de esta figura sino, en general, de todas las entidades estructurantes de la planta local.

La planta local tan diversa y heterogénea como las decisiones organizativas estructurantes de cada Comunidad Autónoma, muestra distintas formas consorciales: Consorcios que constituyen entes locales o Consorcios que son puras organizaciones gestoras de servicios. Mancomunidades que en poco se diferencian de los Consorcios que al no respetar el principio de especialidad y concreción de fines y en alguna de las cuales forma parte la propia Provincia.

En suma el caos, asumido como normal y la instrumentalización de las formas sin el menor respeto a parámetros previos. La nueva Ley de Autonomía Local de Andalucía, incluso no tiene una opinión clara si es necesario o al menos conveniente inscribir estas entidades en el Registro de Entidades Locales y ello a pesar de pronunciarse, en el artículo 78.3, sobre su carácter de ente local.

El gran tema por hacer en el estudio del Derecho administrativo actual es el de la potestad de organización un apartado específico de ese ensayo habría que dedicarlo a la Administración local. Por eso el trabajo que asume Toscano es especialmente interesante para nosotros.

En el prólogo el profesor López González valora esta figura jurídica y “su potencial para afrontar las nuevas exigencias ciudadanas en una realidad metropolitana, dada 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 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 distinta.”

Su discípulo mantiene esta valoración positiva de la figura a lo largo del trabajo.

Por nuestra parte somos un poco más escépticos.

Las dificultades, para compartir un posicionamiento de este tipo, comienzan cuando se aborda la propia naturaleza local de la figura. El autor parte para resolver este tema de un criterio competencial “la atención a intereses preferentemente locales”. Sin embargo a nosotros nos parece difícil encontrar “un interés preferentemente local” en los consorcios complejos, al menos lo suficientemente nítido como para basar su sustancia. Proponer, como hace el autor, el criterio de la voluntad legis –como alternativa a la disposición estatutaria al respecto, para resolver la cuestión– se nos antoja un tanto formalista.

La dificultad anterior lleva consigo la de la determinación de las potestades de estos entes, tradicionalmente resuelta por vía de remisión a la de las mancomunidades y que sigue en una situación de indefinición y con una insuficiente remisión a los Estatutos.

Para razonar la tesis final de su trabajo la posibilidad de Consorcios Metropolitanos Integrales, el autor parte del análisis de los Consorcios Metropolitanos andaluces, especialmente los de Transporte y Vivienda. La Comunidad Andaluza cuenta en la actualidad con Consorcios Metropolitanos de Transportes en Sevilla, Bahía de Cádiz, Granada, Málaga, Campo de Gibraltar, Almería Jaén, Córdoba, el último constituido el 28 de septiembre del pasado año. De estos consorcios hace Toscano un estudio completo que aplica en su trabajo por vía inductiva (organización, ámbito territorial, competencias, potestades y financiación). De este estudio se deducen algunos elementos claros: su ámbito territorial corresponde a un espacio metropolitano y la competencia para su delimitación corresponde al Consejo de Gobierno.

Toscano considera que para definir el ámbito territorial debe partirse del que determina el Plan metropolitano correspondiente y advierte que por su subordinación al correspondiente POTAU debe adaptarse a las prescripciones prioritarias de este.

Del examen realizado concluye el autor que, aún 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 carácter sectorial, le falta una visión integral del territorio metropolitano.

Por ello, es necesario, a su juicio, buscar fórmulas integradoras de lo sectorial, que permitan una gestión y coordinación global del espacio metropolitano.

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 forzosa, que viene encontrando 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, a juicio de Toscano, 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 una solución, principalmente, porque carece de la voluntariedad y la flexibilidad que requiere hoy día la solución de lo metropolitano, y está basada en la coordinación forzosa, 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.

Toscano considera la solución del Consorcio Metropolitano integral como más flexible y apta para un campo de autonormación mayor de las entidades consorciadas, ámbito que la legislación estatal permite por vía de la regulación estatutaria del ente frente a la predeterminación legislativa propia del área metropolitana.

En el trabajo se defiende 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 estudiados, 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 según el autor 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.

Toscano aborda lo que, de lege ferenda y a su juicio, podría ser el alcance del contenido de una regulación legal específica del Consorcio metropolitano integral. Cree que debe irse a una regulación de mínimos que, 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 parecen, 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 dos serían las opciones posibles, o bien introducir esta regulación en la propia LAULA, o bien aprobar una Ley nueva dedicada exclusivamente a esta cuestión.

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

Tras este marco general el autor ofrece sus propuestas sobre el modelo

competencial posible del consorcio metropolitano integral, su organización, financiación y medios materiales.

Todo un esfuerzo en redefinir el modelo consorcial y en ayudar a precisar y reubicar conceptual y funcionalmente los distintos personajes de nuestra planta local.

Loable esfuerzo de creación, síntesis y propuesta.

Partiendo de esta valoración positiva del trabajo (trabajo que demuestra que estamos ante un buen jurista y un amante de lo local) no puedo dejar de manifestar que hay en él una doble carencia, a mi modesto entender. La primera es, como ya ha quedado indicado anteriormente, la falta de una teoría general de la potestad organizatoria local (el trabajo no tiene por objeto este tema, pero lo cierto es que al faltar esta teoría, el marco conceptual en el que se han de mover estos consorcios no se concreta con precisión). Lo segundo que echo en falta en este estupendo estudio es el sistema relacional (que necesariamente habrá que abordar) entre estos consorcios metropolitanos integrales y la Provincia, ente local necesario ausente en el trabajo y que tiene asignada con carácter prioritario la prestación de los servicios locales supramunicipales.

José Luis Rivero Ysern
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla