



Revista de Estudios de la Administración
Local y Autonómica

E-ISSN: 1989-8975

reala@inap.es

Instituto Nacional de Administración
Pública
España

Toscano Gil, Francisco

La articulación jurídica del fenómeno metropolitano en Andalucía.

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 312, enero-abril,
2010, pp. 103-126

Instituto Nacional de Administración Pública
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461201007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La articulación jurídica del fenómeno metropolitano en Andalucía¹

Francisco Toscano Gil
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Pablo de Olavide
ftosgil@upo.es

Resumen

Este estudio analiza la articulación jurídica de las áreas metropolitanas en Andalucía. Se parte de la constatación de la superación de las fórmulas pesadas de gobierno metropolitano, y la necesidad de buscar alternativas más flexibles. El fracaso del Área Metropolitana, como entidad local (43 LBRL), se compensa acudiendo a fórmulas jurídicas alternativas, en principio no diseñadas inicialmente para este fin, pero que están demostrando ser igualmente útiles y eficaces. Entre estas fórmulas alternativas ocupan un lugar propio la planificación territorial, las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios locales. La primera por la potencialidad que le supone su carácter transversal e integrador del territorio metropolitano. Los segundos por su carácter asociativo, su voluntariedad y la flexibilidad de su régimen jurídico.

Palabras clave

Andalucía, Área Metropolitana, Mancomunidad de Municipios, Consorcio local, planificación territorial, legislación autonómica, autonomía local.

The legal status of the metropolitan areas in Andalusia

Abstract

This paper analyzes the legal status of the metropolitan areas in Andalusia. It begins by noting the passing of heavy metropolitan government formulas, and the need to seek more flexible alternatives. The failure of metropolitan area, as a local authority (43 LBRL), can be solved by use of alternatives legal techniques that were not initially designed for this purpose, but are proving themselves equally useful and effective. These alternative formulas should be emphasized the territorial planning, the commonwealth of municipalities and local consortia. The first one for the potential of his transverse character and integrator of the metropolitan territory. The latter by its associative character, on a voluntary basis and the flexibility of their legal status.

Key words

Andalusia, metropolitan area, commonwealth of municipalities, local consortium, territorial planning, regional legislation, local autonomy.

¹ Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación DER2009-14265-Co2-01, cuyo investigador principal es el Dr. Alfredo Galán Galán.

I. PLANTEAMIENTO

A pesar de que el origen del fenómeno metropolitano pueda situarse claramente en el siglo XIX, en el marco de los procesos urbanos propios de la Revolución Industrial,² lo cierto es que en estos momentos, a principios ya del siglo XXI, la solución jurídica de los problemas propios de las áreas metropolitanas se presenta como una cuestión sin resolver, o al menos no resuelta del todo, en nuestro entorno más cercano, español y europeo.³

La articulación jurídica de la realidad metropolitana, regida en gran medida por el principio de diferenciación,⁴ presenta caras bien diversas, que difieren, en una primera instancia, según el Estado en el que nos encontremos, pero también, en una segunda instancia, en atención a la región de éste que analicemos. Incluso, en este último caso, dentro de una misma región es posible hallar soluciones jurídicas diversas en cada una de las áreas metropolitanas que, en su caso, compongan ésta, y, aún más, soluciones jurídicas distintas dentro de una misma área metropolitana.

Son estas primeras reflexiones las que justifican que este trabajo tenga por objeto el análisis particularizado de la articulación jurídica del fenómeno metropolitano en Andalucía, en la medida en que éste arroja caracteres propios y diferenciados de otras Comunidades Autónomas.

En este punto, es importante subrayar que este trabajo no tendría mucho sentido si su propósito fuera el análisis específico de la experiencia de las Áreas Metropolitanas en Andalucía, entendiendo por Área Metropolitana la entidad local que todos conocemos, cuyo sustrato lo compone una agrupación de Municipios constituida con carácter forzoso por el legislador autonómico, con el fin de abordar la planificación, coordinación, ordenación y gestión de un área metropolitana, conforme al art. 43 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 (en adelante LBRL).

Téngase en cuenta que en 25 años de vigencia de la LBRL no se ha constituido ni una sola Área Metropolitana en Andalucía, y antes de la aprobación de esta Ley tampoco pueden constatarse experiencias similares. Por tanto, más allá de algún intento frustrado, que nunca llegó a concretarse, quedándose en una fase inicial,⁵ no puede hablarse de experiencia de Áreas Metropolitanas en esta Comunidad Autónoma.

2 Vid. Barrero Rodríguez, Concepción, *Las áreas metropolitanas*, Instituto García Oviedo, Civitas, Madrid, 1993, págs. 35 y 36; Feria Toribio, José María, "Los procesos metropolitanos como expresión relevante de la nueva realidad territorial", en Feria Toribio, José María (Coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2006, pág. 11.

3 Para una exposición de la articulación jurídica del fenómeno metropolitano en España y Europa, vid. Toscano Gil, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Iustel, Madrid, 2010.

4 En este sentido, vid. Martín Mateo, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Trivium, Madrid, 1987, pág. 226.

5 Según nos consta, parece ser que existió un anteproyecto de ley impulsado por el que fuera Consejero de Gobernación de la Junta de Andalucía, Alfonso Perales Pizarro.

No obstante, el análisis de la articulación jurídica de la realidad metropolitana no se limita necesariamente al análisis de la técnica específica del art. 43 LBRL, el Área Metropolitana entidad local. De esta forma, ampliando las técnicas jurídicas objeto de estudio, es posible ampliar el objeto de este trabajo en los términos que expondremos a continuación.

Para entender bien esto que estamos diciendo, es preciso partir de un apunte inicial, la necesaria diferenciación entre la realidad metropolitana y su tratamiento jurídico.

Es cierto que el término Área Metropolitana tiene un sentido entendido en nuestro Derecho, que lo concibe como una fórmula organizativa específica, pudiendo definirse como aquella entidad local, Administración Pública dotada de personalidad jurídica, que se crea por el legislador para resolver los problemas propios de la realidad metropolitana. Aún siendo esto así, también es verdad que, si tenemos en cuenta que el Derecho pretende dar respuesta a los problemas propios de nuestra sociedad, y que a ésta la definen y estudian ciencias no jurídicas, sociales, que en este punto conectan con la ciencia jurídica, debemos admitir que el término área metropolitana, para otros, como, por ejemplo, un geógrafo, un sociólogo o un economista, puede significar otra cosa.

Y es que, una cosa es el área metropolitana como espacio geográfico, sociológico, económico, necesitado de una solución desde el mundo del Derecho, siendo en definitiva, la realidad que constituye el presupuesto de hecho de la norma, y otra cosa es el Área Metropolitana como entidad local creada por el Derecho, como instrumentación jurídica de esa realidad a la que se pretende dar solución. Esto es lo que la profesora Barrero Rodríguez ha denominado el carácter ambivalente de la expresión área metropolitana,⁶ que obliga a distinguir entre la dimensión fáctica y la dimensión jurídica de la misma. Lo que ha ocurrido, en definitiva, es que el legislador básico estatal ha denominado a la fórmula organizativa diseñada en el art. 43 LBRL, con el mismo nombre con el que se conoce al espacio que ésta pretende organizar. El área metropolitana se soluciona mediante la creación de un Área Metropolitana.

Ahora bien, puede ocurrir que exista un área metropolitana, en su perspectiva fáctica, pero que no se constituya un Área Metropolitana, como entidad local del 43 LBRL. De hecho, esto ha terminado por ser lo habitual en nuestro Estado, puesto que, salvando contadas excepciones, como las de las áreas de Valencia y Barcelona,⁷ la técnica del Área Metropolitana no se ha utilizado en nuestro país.

6 Cfr. Barrero Rodríguez, Concepción, *Las áreas metropolitanas*, op. cit., pág. 59.

7 En el área metropolitana de Valencia existen dos entidades metropolitanas sectoriales o funcionales, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos de Valencia y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos de Valencia, creadas ambas por la Ley valenciana 2/2001, de 11 de mayo. En el área de Barcelona se ha recuperado recientemente, mediante Ley catalana 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, la entidad conocida como Área Metropolitana de Barcelona, que ha venido a

¿Significa esto que en estas otras áreas metropolitanas no se está dando una solución jurídica a los problemas propios del fenómeno metropolitano? Ni mucho menos. La realidad metropolitana es tozuda, y termina por imponerse. Lo que el Derecho no ha sido capaz de solucionar mediante la técnica del art. 43 LBRL, el Área Metropolitana, la sociedad ha decidido que se solucione mediante otras fórmulas jurídicas distintas de la prevista inicialmente por el legislador básico estatal para este fin.

Es a estas otras técnicas jurídicas a las que nos vamos a referir al abordar el caso andaluz, entendiéndolas como alternativas plausibles y útiles a la solución jurídica del fenómeno metropolitano mediante el Área Metropolitana,⁸ cuyo fracaso está ya más que constatado a estas alturas en nuestro país.⁹

Conforme a estas premisas, este trabajo se estructura en tres partes: una primera parte, breve, en la que despejaremos el marco legal vigente de las técnicas jurídicas de solución del hecho metropolitano en Andalucía; una segunda parte, en la que se analizarán Mancomunidades de Municipios, Consorcios locales y Planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, como fórmulas alternativas para la solución del fenómeno metropolitano en la Comunidad Autónoma andaluza; y una tercera parte, en la que acometeremos un análisis comparativo entre las fórmulas alternativas de gestión de lo metropolitano, Mancomunidades y Consorcios, y la fór-

sustituir, entre otras, a las dos entidades sectoriales preexistentes. Puede verse una primera valoración de la necesidad de esta operación en Tornos Mas, Joaquín y Gracia Retortillo, Ricard, “La organización territorial en los nuevos Estatutos de Autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña”, en Font i Llovet, Tomás y Galán Galán, Alfredo (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2008. Gobierno local y desarrollo estatutario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, Madrid, 2009, pág. 116. En definitiva, como acabamos de señalar, no son más que tres entidades metropolitanas las que existen en el conjunto del territorio español, lo que es grave si se tiene en cuenta el importante componente urbano y metropolitano que tiene España. Por otra parte, como ha señalado ya algún autor, como el profesor Sánchez Blanco, es cuestionable que el modelo de entidades sectoriales valenciano encaje realmente en el modelo del art. 43 LBRL. Cfr. Sánchez Blanco, Ángel, *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006, págs. 87 y 88. También al respecto, pueden verse nuestras consideraciones en Toscano Gil, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, op. cit., págs. 248-250 y 285-286.

8 La utilización de técnicas jurídicas alternativas no plantea especiales problemas a nuestra doctrina, que la admite casi pacíficamente, como puede verse en Barrero Rodríguez, Concepción, *Las áreas metropolitanas*, op. cit., págs. 60-65; Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 302, 2006, pág. 10; Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio, “Áreas Metropolitanas”, en Muñoz Machado, Santiago (Dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo I. A-G*, Iustel, Madrid, 2005, pág. 238; Orduña Prada, Enrique, “Las áreas metropolitanas”, en Carbonero Gallardo, José Miguel (Dir. y Coord.), *La intermunicipalidad en España*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, págs. 95 y ss; Ortega Álvarez, Luis Ignacio, “Madrid Capital Metropolitana”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 252, 1991, pág. 805; Rivero Ortega, Ricardo, “Problemas administrativos en los nuevos espacios metropolitanos: la ausencia de una respuesta normativa suficiente en la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, 2006, págs. 381-385.

9 El fracaso del Área Metropolitana del art. 43 LBRL obedece a razones de diverso tipo, en las que no abundaremos ahora, si bien algo se dirá en páginas posteriores, al hilo de su contraposición con las técnicas jurídicas alternativas. En cualquier caso, para un análisis más detenido de esta cuestión puede acudir a las páginas de Toscano Gil, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, op. cit., en especial, págs. 243-248.

mula del Área Metropolitana, lo que nos servirá en gran medida para explicar el fracaso de esta última y el éxito de los primeros.

I. EL MARCO LEGAL DE LA ARTICULACIÓN JURÍDICA DEL FENÓMENO METROPOLITANO EN ANDALUCÍA

Hasta hace poco, el marco legal vigente para la solución del fenómeno metropolitano en la Comunidad Autónoma andaluza, conforme al planteamiento de este trabajo, venía dado por las siguientes normas: de un lado, la Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía (en adelante LDMA), en lo que hace a fórmulas de organización administrativa y gestión de la realidad metropolitana (arts. 23-46),¹⁰ conviviendo con la regulación estatal básica contenida en la LBRL de 1985 (arts. 42-44); y, de otro lado, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 1994 (en adelante LOTA), en lo que hace a instrumentos de planificación territorial aplicables a las áreas metropolitanas andaluzas (arts. 10-16).

Ahora bien, este escenario ha cambiado con la aprobación en el año 2007 del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía). Como es por todos sabido, las reformas de los Estatutos de Autonomía que se están produciendo en los últimos años, desde la aprobación del nuevo Estatuto catalán en el 2006, se caracterizan, entre otras cosas, por introducir una regulación sustantiva del llamado régimen local.¹¹ Esta regulación, que en el nuevo Estatuto andaluz la encontramos, principalmente, en su Título III, ha suscitado la aprobación de una ley andaluza de régimen local, en desarrollo de lo establecido en el art. 98 del Estatuto, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante LAULA).

Esta nueva ley, que ha venido a sustituir a la regulación fragmentaria de esta materia en esta Comunidad Autónoma, aporta como principales novedades, en lo que hace al objeto de nuestro estudio, las siguientes: en primer lugar, una nueva regulación de las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios locales en Andalucía (arts. 63-82 LAULA), que deroga la contenida en la LDMA;¹² y, en segundo lugar, la

¹⁰ Al respecto de la regulación de las Áreas Metropolitanas en la LDMA (arts. 43-46) resultan interesantes las reflexiones de Pérez Moreno, Alfonso, “Las áreas metropolitanas entre la esperanza y la aporía”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 140, 1994, págs. 29 y 30.

¹¹ Sobre la regulación del régimen local en el Estatuto andaluz, 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-Cívitas, Cizur Menor, 2008, págs. 839-866.

¹² Sobre la regulación derogada nos parece de especial interés el análisis de 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, Cívitas, Madrid, 1994, en especial, págs. 539 y 540, por cuanto contiene algunas consideraciones que pueden extrapolarse a la nueva regulación establecida por la LAULA.

decisión de no regular la figura del Área Metropolitana en Andalucía, de tal forma que, con la derogación de la LDMA por la LAULA, esta figura queda ahora huérfana de toda regulación legal en esta Comunidad, salvando la contenida en el Estatuto de Autonomía (art. 94).

Sobre esta última cuestión, aunque se trate de una decisión que, quizás, no se comparta por todos, dado lo acuciante de los problemas propios de la realidad metropolitana en las principales áreas andaluzas, debe decirse que, en nuestra opinión, no tiene mucho sentido regular una figura que no se utiliza, por lo que no creemos que haya sido una mala decisión política. Al mismo tiempo, piénsese que esta operación no impide la regulación posterior de las Áreas Metropolitanas por ley del Parlamento andaluz, o incluso proceder directamente a la creación de determinadas Áreas Metropolitanas mediante ley *ad hoc*.¹³ En esto, la regulación básica del art. 43 LBRL, así como la habilitación estatutaria antes referida, contenida en el art. 94 del Estatuto andaluz, son más que suficiente para posibilitar una medida de este tipo. Por tanto, la ausencia de regulación en la LAULA no constituye un obstáculo, por lo que se trata de una decisión que puede tomarse en una fase posterior, si así se estimara oportuno.

Por otro lado, respecto de la primera cuestión, la nueva regulación por la LAULA de las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios locales en Andalucía (arts. 63-82), no nos vamos a detener en estas páginas en el análisis detallado de dicha regulación, puesto que excedería del propósito de este trabajo, aunque sí nos parece interesarte subrayar, siguiendo la Exposición de Motivos del texto legal autonómico, los principios en torno a los que gira la misma.

Así, según el último apartado de la Exposición de Motivos de la LAULA, al configurarse estas entidades, Mancomunidades y Consorcios, como asociaciones voluntarias de Municipios, la regulación legal autonómica deberá ser forzosamente menos amplia que la que se haría, en su caso, de las agrupaciones forzosas de Municipios, Áreas Metropolitanas y Comarcas.¹⁴

Esto es así, porque las asociaciones de Municipios son manifestación de la potestad de autoorganización de éstos, así como del derecho y la libertad de asociación municipal, y, en última instancia, de la autonomía local. Por tanto, por todas estas razones, así como en atención al principio de diferenciación positivizado en el Estatuto de

13 Vid. Barrero Rodríguez, Concepción, *Las áreas metropolitanas*, op. cit., págs. 212 y 213.

14 El *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, págs. 77 y 78, distingue entre agrupaciones y asociaciones de Municipios, atendiendo al carácter forzoso o voluntario de las mismas. Entre nuestra doctrina han sido los profesores Morillo-Velarde Pérez y Galán Galán quienes más han hecho por destacar la importancia de esta distinción, subrayando las diferencias que ésta arroja sobre el régimen jurídico de estas entidades. Cfr. Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio, "Áreas Metropolitanas", op. cit., pág. 238; 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, págs. 84-86.

Autonomía (arts. 94 y 98.2),¹⁵ la regulación legal de Mancomunidades y Consorcios debe ser flexible y no limitar en exceso la utilización de estas figuras por los Municipios, impidiendo una regulación diferenciada y propia de estos entes por vía estatutaria.

De esta forma, concluye la Exposición de Motivos de la LAULA, el legislador autonómico andaluz no puede erigirse nunca en requisito para la creación de Mancomunidades y Consorcios (lo que sí ocurre con las Áreas Metropolitanas), y debe limitar su regulación a la fijación de reglas en los momentos clave de constitución, modificación subjetiva u objetiva y extinción de estos entes.

II. LAS TÉCNICAS ALTERNATIVAS PARA LA SOLUCIÓN DEL FENÓMENO METROPOLITANO EN ANDALUCÍA

Como venimos subrayando desde el principio, que en Andalucía no se recurra a la creación de Áreas Metropolitanas conforme al art. 43 de la LBRL, no significa que no se esté dando solución al fenómeno metropolitano en esta Comunidad Autónoma de alguna otra forma. Lo que ocurre es que la solución jurídica del hecho metropolitano se está abordando con otras técnicas, alternativas a ésta, y que no se han diseñado inicialmente por el legislador para este fin, pero que se están utilizando a estos efectos, demostrándose igualmente útiles y eficaces. Es cierto que estos instrumentos presentan también ciertas carencias, a las que nos referiremos más adelante, pero, en cualquier caso, aún así, se presentan como la mejor alternativa posible dentro del marco legal vigente.

De entre estas fórmulas, deben destacarse, en primer lugar, en el plano de la gestión y organización administrativa del fenómeno metropolitano, la utilización de las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios locales y, en segundo lugar, en lo que hace a la planificación de las áreas metropolitanas andaluzas, los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional.

1. Las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios locales como fórmulas jurídicas de solución del fenómeno metropolitano

En lo que hace a la gestión y a la organización jurídico-administrativa de lo metropolitano, Mancomunidades de Municipios y Consorcios locales han demostrado ser una verdadera alternativa al Área Metropolitana en Andalucía, solventando sectorialmente problemas propios de las áreas metropolitanas andaluzas, de tal forma que el éxito de estas figuras termina por explicar, en gran medida, el fracaso del Área Metropolitana.

¹⁵ Sobre la positivización del principio de diferenciación en los nuevos Estatutos de Autonomía, nos parece de interés el trabajo de Velasco Caballero, Francisco, "Autonomía y diferenciación en la organización local", en Zafra Víctor, Manuel (Coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

Como fórmulas asociativas voluntarias de entidades locales previstas en la LBRL (arts. 44, 57 y 87) y en la LAULA (arts. 63-82) para la gestión de asuntos públicos y la prestación de servicios en el ámbito propio de las Administraciones que se asocian, resulta indudable que, cuando la gestión de estos servicios o el asunto de interés común, que constituye el objeto del ente asociativo, es de ámbito metropolitano, estamos, finalmente, ante Mancomunidades y Consorcios metropolitanos. Con esto no queremos decir que exista una categoría sustantivada de Mancomunidad o Consorcio metropolitano, puesto que, en el fondo, son lo que son, Mancomunidades de Municipios y Consorcios locales.¹⁶ En lo que queremos incidir en este punto, es en la idea de que resulta factible, y así se está haciendo, utilizar estos otros instrumentos jurídicos para afrontar lo que es propio del fenómeno metropolitano.

Así, en Andalucía proliferan las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios locales, utilizados para resolver, sectorialmente, cuestiones propias de las áreas metropolitanas.¹⁷ Entre las Mancomunidades metropolitanas, las más relevantes son las que tienen por objeto la gestión de residuos sólidos urbanos o la gestión del ciclo integral del agua, y entre los Consorcios metropolitanos, los más importantes son los que existen en materia de transportes.

La opción por la Mancomunidad o por el Consorcio responde, fundamentalmente, al tipo de intereses públicos implicados, de tal forma que cuando éstos no son intereses exclusivamente municipales, sino que concurren también intereses públicos de corte provincial o autonómico, el Consorcio resulta más adecuado. Esto es así, porque, como es sabido, a diferencia de la Mancomunidad, en la que sólo pueden integrarse Municipios, el Consorcio está abierto también a Administraciones Públicas de naturaleza distinta a la municipal, como puedan ser la Administración autonómica, que en este caso será la Administración de la Junta de Andalucía, o la provincial, incorporándose al Consorcio la Diputación que gobierna y administra la provincia donde se ubica el área metropolitana de referencia.

Dentro del análisis de estas fórmulas asociativas de entidades locales, utilizadas, como decimos, como medio de solución del fenómeno metropolitano en Andalucía, nos parece especialmente interesante el modelo de los Consorcios metropolitanos de transportes, por razón del éxito y proliferación de los mismos. Se trata de un mo-

¹⁶ Para un análisis más detenido de lo que son las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios locales, pueden verse, entre otros, Barrero Rodríguez, Concepción, “Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 45, 2002; Martín Mateo, Ramón, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, op. cit.; Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio, “Mancomunidades y asociaciones de entidades locales”, en Muñoz Machado, Santiago (Dir.), *Tratado de Derecho municipal I*, 2ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2003; Nieto Garrido, Eva, *El consorcio administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1997.

¹⁷ Al respecto, resultan muy ilustrativos los datos que se recogen 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.

delo que, en pocos años, se ha extendido a todas las áreas metropolitanas andaluzas, e incluso más allá de ellas.¹⁸ En estos momentos, Andalucía cuenta con un total de nueve Consorcios metropolitanos de transportes, que vienen funcionando con normalidad en las áreas metropolitanas, o urbanas, de Sevilla, Bahía de Cádiz, Granada, Málaga, Campo de Gibraltar, Almería, Jaén, Córdoba y Huelva.¹⁹ También existe un Consorcio metropolitano en materia de vivienda en el área de Sevilla, creado en el año 2007, y que se acoge en gran medida, con ciertas salvedades, al modelo del Consorcio metropolitano de transportes.²⁰ Si bien, por el momento, no se ha producido su implantación en otras áreas metropolitanas andaluzas.

Debe tenerse presente que, aunque esta solución del Consorcio de transportes se ha extendido de forma uniforme a todas las áreas andaluzas, no todas las áreas son iguales, resultando cuestionable que todas ellas puedan considerarse áreas metropolitanas. De hecho, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (en adelante POT), distingue, en el apartado 13 de su Título II, entre áreas metropolitanas claramente consolidadas, que son las de Sevilla, Málaga, Granada, Bahía de Cádiz-Jerez y Bahía de Algeciras, y áreas que presentan evidentes síntomas de iniciar o consolidar procesos de desarrollo urbano tendentes a formalizar estructuras metropolitanas, como son las de Huelva, Almería, Jaén y Córdoba.

Hecha esta consideración, en nuestra opinión, la utilización uniforme de este modelo no plantea mayores problemas, en la medida en que parece ajustarse bien a los espacios donde se desarrolla la gestión de estos Consorcios, al margen de que dichos espacios no puedan considerarse en todo caso como metropolitanos. Sin duda alguna, los problemas de estos espacios urbanos, estén o no consolidados

¹⁸ Decimos esto porque no todas las áreas andaluzas a las que se aplica este modelo pueden considerarse áreas metropolitanas en sentido estricto, como se matizará a continuación, pero también porque se trata de un modelo que se ha exportado fuera de Andalucía a otras Comunidades Autónomas, como Aragón. Puede constatarse nuestra afirmación examinando el texto de los Estatutos del Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza, que, en nuestra opinión, sigue el modelo andaluz. 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.

¹⁹ Los Estatutos de estos Consorcios se encuentran publicados en los siguientes Boletines Oficiales de la Junta de Andalucía: los primeros Estatutos del Consorcio del área de Sevilla en BOJA de 21 de julio de 2001, en BOJA de 8 de septiembre de 2006, los segundos; los primeros Estatutos del Consorcio de Bahía de Cádiz en BOJA de 10 de agosto de 2002, los segundos en BOJA de 11 de octubre de 2005; los primeros Estatutos del Consorcio del área de Granada en BOJA de 24 de enero de 2003, los segundos en BOJA de 4 de octubre de 2006; los Estatutos del Consorcio del área de Málaga están publicados en BOJA de 6 de junio de 2003, su modificación en BOJA de 30 de enero de 2008; los Estatutos del Consorcio del Campo de Gibraltar en BOJA de 6 de octubre de 2005; los del Consorcio del área de Almería en BOJA de 7 de noviembre de 2007; los del Consorcio del área de Jaén en BOJA de 30 de enero de 2008; los correspondientes al área de Córdoba en BOJA de 5 de febrero de 2009. En el momento del cierre de este trabajo, los Estatutos del último de estos Consorcios, el del área de Huelva, constituido en 2010, aún no se habían publicado en BOJA.

²⁰ Para comprobar esto, puede verse el texto de sus Estatutos, que está publicado en BOJA de 16 de noviembre de 2007.

como espacios metropolitanos, son bastante similares, y, en materia de transportes, este modelo de Consorcio parece funcionar bien.

El Consorcio metropolitano de transportes se caracteriza por configurarse como un Consorcio local, lo que es consecuencia directa de la participación mayoritaria en el mismo de las entidades locales que forman parte de éste. Este modelo de Consorcio cuenta siempre con la misma estructura subjetiva, compuesta por las Administraciones municipales, la Administración provincial y la Administración autonómica que ejercen competencias dentro del ámbito territorial del área metropolitana. Los miembros que lo integran son siempre los siguientes: la Junta de Andalucía, a través de la Consejería competente por razón de la materia, la Diputación Provincial en cuyo territorio se encuentra el área metropolitana, y aquellos Ayuntamientos del área que hayan decidido formar parte del Consorcio. De entre estos miembros, la participación mayoritaria cae del lado de las entidades locales, que son las que controlan mayoritariamente el Consorcio, siendo así que un 50% está en manos de los Ayuntamientos, un 5% de la Diputación Provincial, y el 45% restante pertenece a la Administración de la Junta de Andalucía.²¹

La configuración del Consorcio metropolitano de transportes como Consorcio local y, por tanto, como entidad local, tiene como principal consecuencia su sujeción al Derecho local y el reconocimiento implícito de que lo metropolitano es un asunto fundamentalmente de interés local, en la medida en que el gobierno de las ciudades es un asunto local.²² En esto, el modelo andaluz de Consorcios metropolitanos, se aparta netamente de otros modelos, como el catalán, que opta por configurar sus Consorcios metropolitanos como Consorcios autonómicos.²³

La consideración del Consorcio local como ente local ofrecía ciertas dudas bajo la legislación anterior, que no solucionaba esta cuestión. En la práctica, estos Consorcios funcionaban en Andalucía como entidades locales, bajo un régimen jurídico propio de Derecho local diseñado en sus Estatutos. No obstante, la ausencia de regulación de este tema ofrecía algunos problemas de interpretación y de subsunción jurídica, a la hora de aplicar al Consorcio local algunas normas que referían expresa-

21 En el caso del Consorcio metropolitano de la vivienda del área de Sevilla el modelo es similar, si bien, con la diferencia de que la Diputación Provincial cuenta con un 10% de participación, en lugar del 5% que tiene en el Consorcio de transportes, a costa del 50% de los Ayuntamientos del área de Sevilla, que se queda aquí en un 45%. En todo caso, la participación local es también aquí mayoritaria.

22 En esta línea, *vid.* 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, págs. 646 y 650.

23 Así ocurre, por ejemplo, con la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona (Estatutos publicados en Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, núm. 3652 de 7 de junio de 2002, y en Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, núm. 4137 de 20 de mayo de 2004), o con el Consorcio de la Vivienda del Área Metropolitana de Barcelona (Estatutos publicados en Diario Oficial de la Generalidad núm. 4881, 11 de mayo de 2007). Ambos son Consorcios autonómicos, integrados mayoritariamente por la Administración de la Generalidad de Cataluña, y se rigen por la legislación aplicable a la Administración autonómica catalana.

mente su aplicación a las entidades locales. La aprobación de la LAULA en el año 2010 ha venido a despejar esta cuestión, al definir en su art. 78.3 como entidades locales a “los Consorcios participados mayoritariamente por entidades locales y que persigan fines en materia de interés local”.

Como hemos señalado al principio, el modelo de solución de lo metropolitano mediante entidades locales asociativas no está exento de ciertas carencias, de entre las que debe recalcar la de su carácter sectorial. Como ya hemos visto, todas estas entidades, Mancomunidades y Consorcios metropolitanos, suelen constituirse con una proyección sectorial, para atender a los problemas propios del área metropolitana en un determinado sector material, sea éste el de los residuos sólidos urbanos, el del ciclo integral del agua, los transportes o la vivienda. Por tanto, aunque deba valorarse como algo positivo la posibilidad de dar solución a estos problemas, siquiera sea por sectores, puesto que más vale este tipo de solución a la ausencia total de solución, también es cierto que no deben olvidarse las insuficiencias del modelo examinado. Como parte del saldo negativo estaría el carácter sectorial de los entes asociativos metropolitanos, que no son suficiente para integrar todo lo que conlleva el espacio metropolitano, que, como espacio de vida colectivo, exige una visión global.

2. Los Planes de ordenación del territorio de ámbito subregional como fórmula jurídica de solución del fenómeno metropolitano

En el análisis de los instrumentos jurídicos que se utilizan para solventar los problemas propios del fenómeno metropolitano en Andalucía, adquieren una especial relevancia, por su trascendencia, aquellos instrumentos que responden a la implantación de políticas públicas en el campo de la ordenación del territorio. Sin duda alguna, el instrumento más importante en este ámbito de la acción pública lo constituyen los planes de ordenación del territorio. La estrecha relación entre la ordenación del territorio y el hecho metropolitano es ya un lugar común entre la doctrina especializada.²⁴ A su vez, el carácter vertebrador e integrador de lo sectorial que tiene la ordenación del territorio como política pública de corte horizontal o transversal,²⁵ la posibilidad

24 Entre otros, puede verse Allende Landa, José, “Áreas metropolitanas: contenido, crisis y nuevos enfoques”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 15, 1986; Argullol i Murgadas, Enric, “El área metropolitana en la nueva organización territorial”, en Font i Llovet, Tomás (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2006. La reforma de los Estatutos y la legislación local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, Madrid, 2007, págs. 121-124; Barrero Rodríguez, Concepción, “La ordenación del territorio en los espacios metropolitanos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45, 1996; Feria Toribio, José María, *El sistema urbano andaluz: aglomeraciones urbanas, áreas de centralidad y ámbitos desarticulados*, Universidad de Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, 1992, pág. 289; Orduña Prada, Enrique, “Las áreas metropolitanas”, *op. cit.*, págs. 109-112.

25 Vid. Parejo Alfonso, Luciano, “Algunas reflexiones sobre las cuestiones centrales de la ordenación territorial”, en Millaruelo Aparicio, José y Orduña Rebollo, Enrique (Coord.), *Ordenación del territorio y desarrollo sostenible*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, Madrid, 2004, pág. 84; 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, págs. 284 y 355-364.

de ajustar los planes territoriales al ámbito espacial propio del área metropolitana, y la naturaleza normativa de los mismos, todas ellas, son razones que pueden conjugar para defender la importancia de la planificación territorial como técnica jurídica de solución del hecho metropolitano en Andalucía.

Por tanto, se trataría de analizar en este epígrafe, como una fórmula para la planificación territorial de lo metropolitano, los planes de ordenación del territorio ajustables a la escala territorial del área metropolitana, que constituyen, en definitiva, otra alternativa a la solución jurídica del hecho metropolitano en la Comunidad Autónoma andaluza. Se trata de una solución que goza de la trascendencia que le supone el ser un instrumento de ordenación del territorio, pero con las limitaciones que se derivan de tratarse de una técnica que se queda en el terreno de la planificación, sin que, por sí misma, suponga la implantación de fórmulas de gestión y organización.

La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1994 regula los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (arts. 10-16) como los planes que mejor se ajustan al ámbito propio de un área metropolitana. El artículo 14 de esta Ley es bastante revelador en sus términos, al indicar que el ámbito de estos planes “abarcará necesariamente el conjunto de términos municipales completos y contiguos que por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de planificación territorial”.²⁶

En desarrollo de estas previsiones, si bien con bastante retraso desde la aprobación de la LOTA en el año 1994, y a través de un proceso largo, no exento de ciertas vicisitudes y dificultades,²⁷ la Administración autonómica andaluza ha ido aprobando distintos planes subregionales para atender a los problemas propios de la ciudadanía de las áreas andaluzas. A estos planes los ha llamado planes de ordenación del territorio de las aglomeraciones urbanas, siendo común la utilización de las siglas POTAU para referirse a ellos. Aunque, en cualquier caso, no siendo otra cosa que los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional regulados por los artículos 10-16 de la LOTA, si bien, con otra denominación.²⁸

26 La idoneidad de estos planes como instrumento de planificación del área metropolitana es compartida por Barrero Rodríguez, Concepción, “La ordenación del territorio en los espacios metropolitanos”, *op. cit.*; López Menuedo, Francisco, “El área metropolitana de Sevilla: un apunte sobre su formación y tratamiento jurídico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 140, 1994, págs. 64 y 65; Pérez Andrés, Antonio Alfonso, “20 años de ordenación del territorio y urbanismo 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, págs. 287-289; Sánchez Blanco, Ángel, *Organización intermunicipal*, *op. cit.*, págs. 150 y 151.

27 Para un análisis más detenido de las vicisitudes de este proceso *vid.* López Canto, Carlos, “Algunas reflexiones sobre los procesos metropolitanos y la planificación territorial en Andalucía”, en Feria Toribio, José María (Coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2006, págs. 141-143.

28 Esta denominación ha sido especialmente criticada por el profesor Sánchez Blanco, para quien, la utilización de la expresión “aglomeración urbana”, en lugar de “área metropolitana”, evidencia la falta

El primero de estos planes, aprobado a finales de 1999, fue el POTAU de Granada.²⁹ El segundo en aprobarse, bastante más tarde, en el 2004, fue el POTAU de Bahía de Cádiz,³⁰ que fue anulado dos años después por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.³¹ Finalmente, ya con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía en vigor,³² se aprueban en el año 2009 los POTAU de Sevilla y Málaga,³³ con los que el Gobierno andaluz da por cumplido una parte importante de uno de sus compromisos de legislatura. De futuro, cabe decir que la Administración andaluza ha proyectado ya nuevos POTAU, entre los que se encuentran los del Campo de Gibraltar, Almería y Huelva.³⁴ Por tanto, puede afirmarse que en estos momentos existe una tendencia política de recuperación e impulso del proceso de planificación de las áreas metropolitanas en Andalucía.

No obstante, el análisis detenido de este proceso de planificación territorial presenta algunos claroscuros. Por tanto, en una valoración de conjunto, es posible apuntar aspectos positivos y elementos negativos, que resultan de la utilización de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional como fórmula alternativa de solución del fenómeno metropolitano en Andalucía.

De un lado, resulta positiva la decisión política de recuperar la planificación de la ordenación del territorio en las áreas andaluzas, situando a esta Comunidad Autónoma a la cabeza del conjunto del territorio español.³⁵ A su vez, también debe valorarse positivamente la idoneidad de estos instrumentos para abordar los problemas pro-

de voluntad política en Andalucía para constituir entidades locales metropolitanas del tipo de las del art. 43 LBRL, Áreas Metropolitanas. *Cfr.* Sánchez Blanco, Ángel, *Organización intermunicipal*, *op. cit.*, págs. 150-156.

²⁹ Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el POTAU de Granada (BOJA núm. 37, de 28 de marzo de 2000).

³⁰ Decreto 462/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el POTAU de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 198, de 8 de octubre de 2004).

³¹ El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su Sentencia de 21 de abril de 2006 [JUR 2008/71098], fundamenta la nulidad del Decreto de aprobación del POTAU de Bahía de Cádiz, en el incumplimiento del plazo de elaboración de éste. El plazo, de un año, establecido en Acuerdo de 10 de mayo de 1994, del Consejo de Gobierno, por el que se formula el Plan, es considerado esencial por el TSJ (F.J. 3º).

³² Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, del Consejo de Gobierno de Andalucía (BOJA núm. 250, de 29 de diciembre de 2006).

³³ Decreto 267/2009, de 9 de junio, por el que se aprueba el POTAU de Sevilla y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 132, de 9 de julio de 2009), y Decreto 308/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el POTAU de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 142, de 23 de julio de 2009).

³⁴ 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).

³⁵ A este respecto, no hay más que analizar la ordenación del territorio en el resto de las áreas metropolitanas españolas para constatar esta evidencia. Los únicos planes de ordenación del territorio metropolitano aprobados en España, al margen de los andaluces, han sido el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano, por Decreto 179/2006, de 26 de septiembre, del Gobierno Vasco, y más recientemente, el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cataluña de 20 de abril de 2010. Con más detalle, *vid.* Toscano Gil, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, *op. cit.*, págs. 272-274.

pios de las áreas metropolitanas, constituyendo una verdadera alternativa, que, aunque se queda en el terreno de la planificación, goza de la enorme potencialidad de que están dotados los instrumentos de ordenación del territorio. De esta forma, mediante la transversalidad y la integración de lo sectorial que permite la ordenación del territorio como política pública, se suple una de las principales deficiencias de las que adolecen Mancomunidades y Consorcios metropolitanos. Como hemos señalado en el epígrafe anterior, el problema de estas entidades es que, por su sectorialidad, no son capaces de integrar todo lo que conlleva el espacio metropolitano, que, como espacio de vida colectivo, exige una visión global.

De otro lado, deben destacarse algunos aspectos que restan de la valoración positiva de este proceso. En primer lugar, debe ponerse de manifiesto que, pese a la relevancia de este proceso de planificación, el resultado final ha sido objeto desde el principio de importantes críticas. Algunas de éstas surgieron ya durante la elaboración de los planes, poniendo el acento en las deficiencias de los mecanismos de participación institucional articulados en el procedimiento de elaboración de los mismos, con una importante merma de las garantías de las entidades locales andaluzas.³⁶ Otras críticas han señalado, ya con los textos aprobados, la existencia de importantes válvulas de escape a la discrecionalidad administrativa presentes en éstos, lo que no es del todo deseable en un instrumento que se supone que ha de servir precisamente de parámetro de control de la discrecionalidad administrativa.

En segundo lugar, debe apuntarse que la planificación territorial, como fórmula de solución de lo metropolitano, no es suficiente por sí sola. Por una parte, porque para ser efectiva necesita acompañarse de otras técnicas que cuiden de la fase de ejecución, cumplimiento y gestión de los planes. Pero también porque la planificación no deja de ser un instrumento de coordinación impuesto por la Comunidad Autónoma a las entidades locales, que genera el rechazo de éstas, dada la falta de sustantividad de los mecanismos de participación existentes, en detrimento de la eficacia final del modelo.

Es por ello que, en el contexto del principio de diversidad que rige la solución jurídica del hecho metropolitano, debe propugnarse la utilización de esta técnica en conjunción con los otros instrumentos a los que nos venimos refiriendo en estas páginas, Mancomunidades y Consorcios metropolitanos. De hecho, el propio Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía hace un llamamiento a la utilización de fórmulas de cooperación, técnicas de carácter voluntario que permitan una acción metropolitana de mayor alcance y eficacia. Es más, algunos de los POTAU aprobados subrayan esta posibilidad, incluyendo entre sus determinaciones previsiones específicas

36 Al respecto, *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*, *op. cit.*, págs. 11 y 12; Vega González, Gloria, “Reflexiones sobre el escaso desarrollo de las leyes de ordenación del territorio en España”, en AA. VV., *Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y urbanismo (Congreso Internacional de Ordenación del territorio, Gijón, 3 a 6 de julio de 2001)*, Asociación interprofesional de ordenación del territorio (FUNDICOT), 2002.

sobre la utilización de fórmulas de organización supramunicipal de distinta naturaleza para la gestión de los planes.

III. MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS Y CONSORCIOS LOCALES FRENTE A ÁREAS METROPOLITANAS COMO FÓRMULAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DEL FENÓMENO METROPOLITANO

Una vez admitida la posibilidad de utilizar fórmulas jurídicas alternativas al Área Metropolitana para abordar los problemas propios del fenómeno metropolitano, y analizadas las principales técnicas que se utilizan con este fin en Andalucía, nos parece oportuno realizar en las siguientes páginas un análisis comparativo entre las fórmulas alternativas de gestión y organización de lo metropolitano (Mancomunidades y Consorcios) y la fórmula del Área Metropolitana entidad local. Como hilo conductor de nuestra exposición utilizaremos, fundamentalmente, la enumeración de las ventajas que, en nuestra opinión, tienen Mancomunidades y Consorcios metropolitanos, como técnicas 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 éstas, y a determinar el éxito de Mancomunidades y Consorcios.

Conforme a este planteamiento, las principales ventajas de las Mancomunidades y los Consorcios que creemos que deben destacarse en este análisis comparativo son las siguientes: la voluntariedad, la horizontalidad, la cooperación interadministrativa, la eficacia de la actividad administrativa en el territorio metropolitano, la flexibilidad de su régimen jurídico, la posibilidad de integrar a la Administración Pública autonómica en el caso del Consorcio, y la garantía de la autonomía local. Pasamos, a continuación, a exponer con mayor detenimiento cada uno de estos aspectos.

1. La voluntariedad

Las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios locales se insertan en el cuadro de las técnicas de cooperación interadministrativa existentes en nuestro ordenamiento, por lo que se basan en la voluntariedad, creándose mediante convenio. Sin embargo, el Área Metropolitana se inserta entre las llamadas técnicas de coordinación forzosa, por tanto, tiene carácter obligatorio, y requiere de ley para su creación.

Las Mancomunidades y los Consorcios se configuran como una fórmula asociativa de carácter voluntario, cuyo fundamento se asienta sobre la potestad de autoorganización y el derecho de asociación de las entidades que lo constituyen, y, en lo que hace a las entidades locales, en última instancia en la autonomía local constitucionalmente reconocida. Por el contrario, el Área Metropolitana se caracteriza por ser una imposición autonómica, concebida como un límite a la autonomía municipal que se justifica en la concurrencia de razones de interés general de corte supralocal que ha-

cen necesaria y oportuna la medida, que por ello ha de adoptarse mediante ley,³⁷ y que se fundamenta en gran parte en la potestad de organización de la Comunidad Autónoma, así como, en el caso de que se decida configurarla como una entidad territorial, en las competencias sobre organización territorial de ésta.

La voluntariedad de estas entidades asociativas constituye uno de sus principales activos. De esta forma, el carácter voluntario de este modelo de Administración metropolitana 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. 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.

2. La horizontalidad

La naturaleza asociativa de Mancomunidades y Consorcios 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.

Las áreas metropolitanas ya no se conciben necesariamente desde una perspectiva monocéntrica y vertical, sino que presentan, cada vez más, estructuras policéntricas, de tipo horizontal. Frente a la verticalidad y la jerarquía de las áreas metropolitanas del pasado, en la actualidad, por razón de importantes cambios estructurales, éstas se articulan en torno a la horizontalidad y el equilibrio entre sus partes componentes.³⁸ Por tanto, las técnicas jurídicas de base asociativa, voluntarias, y, hasta cierto punto, igualitarias, como las Mancomunidades y los Consorcios, se ajustan mejor a esta estructura, por cuanto permiten garantizar el equilibrio entre las Administraciones implicadas, de tal forma que, en la estructura organizativa de la Administración metropolitana, ninguna tenga un predominio desproporcionado sobre otra.

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 preocu-

³⁷ En este sentido, *vid.* Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio, “Áreas Metropolitanas”, *op. cit.*, págs. 238 y 239.

³⁸ *Vid.* Toscano Gil, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, *op. cit.*, págs. 54-61.

pación está bien presente en el art. 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.³⁹

Por el contrario, la naturaleza jurídica de las fórmulas asociativas de entidades locales 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. En esta línea, la LAULA, art. 67.1, dispone expresamente, respecto de las Mancomunidades, que “sus estatutos garantizarán que la composición del órgano de representación municipal asegure la presencia de miembros electos de todos los municipios, sin que ninguno pueda ostentar la mayoría absoluta”. Igualmente, en lo que hace a los Consorcios, el art. 81.1 de la LAULA establece que sus “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”.

Por supuesto, estas normas no evitan 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 asociadas, puesto que la paridad entre éstas, al fin y al cabo, no deja de ser relativa. Pero, como del carácter asociativo de estas figuras se deriva su voluntariedad, difícilmente se llevará a la organización de una Mancomunidad o de un 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.

3. La cooperación interadministrativa

La configuración de Mancomunidades y Consorcios como técnicas de cooperación interadministrativa se acomoda mejor al sistema de relaciones interadministrativas que se deriva de la Constitución Española de 1978, que confía en el funcionamiento más eficaz de éste a través de las técnicas de relación voluntarias, entre las que se encuentran las técnicas de cooperación, y concibe como último recurso las técnicas de relación obligatorias como el Área Metropolitana, que se incardina entre las fórmulas de coordinación.

La cooperación es en sí misma una ventaja. 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 admi-

³⁹ Vid. Sosa Wagner, Francisco, *Manual de Derecho Local*, 9ª ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2005, págs. 136 y 137.

nistrativo de cooperación, 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.⁴⁰

Como ha dicho el profesor Sosa Wagner, el Área Metropolitana como fórmula de coordinación obligatoria es Derecho del pasado.⁴¹ Las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios locales como fórmulas de coordinación voluntaria, basadas en la cooperación de las entidades asociadas, permiten dejar a un lado los prejuicios y temores generados por la utilización histórica del Área Metropolitana.

La planificación territorial andaluza apunta también en esta dirección, por cuanto los distintos planes de ordenación del territorio aprobados 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.⁴²

4. La eficacia de la actividad administrativa en el territorio metropolitano

El mejor cumplimiento del principio de eficacia del artículo 103.1 CE, enunciado como uno de los principios por los que deben regirse las Administraciones Públicas, y que aquí se alcanza recurriendo a las fórmulas asociativas de entidades locales, es algo en lo que debe insistirse, en cuanto éste es un tema que tiene distintas e importantes repercusiones.

En primer lugar, la eficacia en el caso de estas entidades de cooperación va ligada, principalmente, a la acción pública coordinada que se logra con las mismas, así como al alcance de economías de escala. Es tanto una consecuencia de la coordinación de la actividad administrativa, como de la capacidad y competencia de Mancomunidades y Consorcios para actuar en el espacio metropolitano. Mediante la cooperación interadministrativa se alcanza como resultado la coordinación de las distintas Administraciones Públicas que ejercen competencias sobre el territorio metropolitano, evitándose los indeseables solapamientos que, de ordinario, se producen entre éstas, poniéndose freno así, en gran medida, a la duplicidad de actuaciones públicas.⁴³

40 En este sentido, *vid.* Sánchez Sáez, Antonio José, *Autonomía local y descentralización*, Tirant Lo Blanch, Fundación Democracia y Gobierno Local, Valencia, 2008, pág. 58.

41 *Cfr.* Sosa Wagner, Francisco, *Manual de Derecho Local*, *op. cit.*, pág. 135.

42 Con todo, debe matizarse que el concepto de cooperación que se maneja en la ordenación del territorio va más allá de la cooperación interadministrativa, adoptando un sentido más amplio, comprensivo, en cualquier caso, también de ésta. Al respecto, *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, págs. 88 y ss.

43 *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, Jai-

En segundo lugar, la utilización de fórmulas asociativas permite evitar la creación de nuevas estructuras administrativas pesadas, puesto que, a diferencia del Área Metropolitana, Mancomunidades y Consorcios se basan en el aprovechamiento de los medios de las Administraciones ya existentes, por lo que se conciben como fórmulas de bajo contenido institucional. Son fórmulas relativamente baratas cuya articulación requiere de muy poco, ya que permiten aprovechar los medios personales y materiales de las Administraciones existentes, sin necesidad de crear nuevas superestructuras administrativas, alcanzando un resultado óptimo en términos de costes y beneficios, puesto que con muy poco es mucho lo que se logra.

En tercer lugar, también es importante la eficacia desde la perspectiva de los efectos que la constitución de entidades de cooperación pueda tener para el ciudadano metropolitano, cuya calidad de vida ha de verse siempre incrementada por la puesta en marcha de nuevas instituciones, nunca dificultada.⁴⁴ Piénsese, por ejemplo, en la desventaja comparativa que, desde el punto de vista de la prestación del servicio al ciudadano, puede suponerle a éste la sobrecarga impositiva derivada de la existencia de múltiples estructuras administrativas, que no sólo se solapan sino que encima resultan ineficaces. No obstante, en este punto, Mancomunidades y Consorcios no acaban de lograr una verdadera ventaja en comparación con un modelo ideal de Área Metropolitana, dado que, por su sectorialidad, suponen la existencia de una multiplicidad de entidades en el territorio.

De esta forma, si se comparan estas entidades sectoriales de cooperación con un Área Metropolitana territorial, con vocación de gobierno integral sobre el territorio, salen perdiendo en todo caso. La única posibilidad de que esto no fuera así, sería configurando Mancomunidades y Consorcios con una vocación de gestión integral del territorio y con capacidad de asumir una pluralidad de funciones, lo que, indudablemente, reduciría el número y la multiplicidad de las mismas. Sin embargo, aunque existen en la Comunidad Autónoma andaluza importantes Mancomunidades con un objeto amplio o multifuncional,⁴⁵ no ocurre esto en igual medida con los Consorcios, y, en cualquier caso, no puede decirse que el panorama, a nivel de área metropolitana, no deje de ser fragmentario y disperso.⁴⁶

me 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, pág. 513.

44 En este sentido, vid. Ortiz Díaz, José, "Problemas estructurales del Derecho de la Organización administrativa", *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 170, 1971, págs. 195 y 196.

45 La extensión del objeto de las Mancomunidades se tiene hoy día por una cuestión pacífica entre nuestra doctrina. Entre otros, puede verse Font i Llovet, Tomás, "Perspectivas de organización supramunicipal", *Autonomies: Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 1, 1985, págs. 62 y 63, así como Barrero Rodríguez, Concepción, "El juego de las entidades supramunicipales en España: algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 264, 1994, pág. 666.

46 Puede consultarse la información que se recoge 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.

A pesar de todo ello, también debe tenerse en cuenta que el modelo de Área Metropolitana real implantado en nuestro país es de corte sectorial, como es el caso de las entidades metropolitanas valencianas. Sólo muy recientemente, en el año 2010, se ha podido recuperar un Área Metropolitana de carácter integral, la de Barcelona, que, en cualquier caso, constituye una excepción. Hasta hace poco las entidades metropolitanas de Barcelona eran también entidades sectoriales. Por tanto, la alternativa a Mancomunidades y Consorcios es también sectorial, y no deja opción a reducir la multiplicidad de entidades públicas en el territorio.

Por último, podrá decirse, en nuestra contra, que el principio de eficacia es susceptible de ser realizado también con el modelo de Área Metropolitana del art. 43 LBRL, no constituyendo, pues, una ventaja específica de Mancomunidades y Consorcios. Nada que objetar. Si bien se trata de una afirmación que desluzca ante la realidad de la existencia de sólo tres entidades metropolitanas en todo el país.

5. La flexibilidad de su régimen jurídico

Bajo el presupuesto de su sujeción al Derecho Administrativo, Mancomunidades y Consorcios son instrumentos eminentemente flexibles. Como ya hemos señalado en otra parte de este trabajo, el legislador autonómico evita condicionar en exceso el régimen jurídico de estas entidades, circunscribiendo su regulación a la fijación de las reglas en los momentos clave de constitución, modificación subjetiva u objetiva y extinción. La ley condiciona en poco el régimen jurídico de la Mancomunidad, menos aún el del Consorcio, cuya regulación legal ha sido siempre tradicionalmente más flexible. El legislador habilita un amplio espacio de libertad en la configuración final de estas entidades, que se dejan a la casi libre disponibilidad de las Administraciones que se asocian. Como también hemos afirmado ya, la razón última de ser de esta opción de política legislativa está en que Mancomunidades y Consorcios se fundamentan en la potestad de autoorganización y el derecho de asociación de las entidades que las constituyen y, en lo que hace a las entidades locales, en la autonomía local constitucionalmente reconocida.

Sin embargo, 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 parte del legislador autonómico. Como agrupación de Municipios, el Área Metropolitana se encuentra con una regulación autonómica más amplia que la de las asociaciones de Municipios. No debe olvidarse que el Área Metropolitana se fundamenta en la potestad de organización de la Comunidad Autónoma, así como, en el caso de que se decida configurarla como una entidad territorial, en las competencias sobre organización territorial de ésta.

El régimen jurídico de Mancomunidades y Consorcios puede particularizarse y diferenciarse libremente, con pocos condicionantes legales, a través de sus estatu-

tos, en atención a las necesidades que se presenten a las Administraciones que decidan constituir la entidad. Modificar el régimen jurídico de una asociación de Municipios es tan fácil como modificar sus estatutos, previo acuerdo de las Administraciones asociadas. A diferencia del Área Metropolitana, no se requiere ley ni para su creación ni para modificar el Derecho por el que se rige.

6. La posibilidad de integrar a la Administración Pública autonómica en el Consorcio

Sólo en lo que hace al Consorcio, tratándose de una ventaja que no puede extenderse a la Mancomunidad, debe destacarse la posibilidad de integrar en el mismo a Administraciones Públicas no locales como miembros de pleno derecho. Desde esta perspectiva, resulta fundamental la participación de la Administración autonómica en la Administración metropolitana, como un agente más, y no como un agente externo y dominante, que impone la solución y condiciona su éxito futuro.

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.

Aunque no pertenezca al Área Metropolitana, la Administración autonómica condiciona desde su creación, y hasta su extinción, las posibilidades reales de funcionamiento efectivo de ésta, 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 del art. 43 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. 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 permite cohesionar en este espacio intere-

ses 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 la aprobación de la LBRL en 1985 por un sector de nuestra doctrina. 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 éstos 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”. Este autor critica el planteamiento del art. 43 de la LBRL por su linealidad, que entiende que “dificulta la incorporación de la entidad representativa de intereses no locales implicados – la Comunidad Autónoma – con lo que, o bien éstas 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”.⁴⁷

Por su parte, en esta misma línea, el profesor Font i Llovet ha destacado 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”.⁴⁸

7. La garantía de la autonomía local

Finalmente, cabe decir que la elección de Mancomunidades y Consorcios como técnicas de solución del fenómeno metropolitano trae consigo un mayor respeto de la autonomía local. Esta afirmación puede sostenerse desde diferentes enfoques o puntos de vista.

En primer lugar, esto es así, porque Mancomunidades y Consorcios, en la medida en que se conciben como figuras asociativas, responden a la potestad de organización y al derecho de asociación de las entidades que se asocian, por lo que, tratándo-

47 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, págs. 534 y 537.

48 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, págs. 35 y 36.

se de entidades cuya autonomía se reconoce por nuestra Constitución, se fundamentan, en última instancia, en el reconocimiento constitucional de su autonomía, comprensiva de la autonomía local.

En segundo lugar, debe considerarse que, la configuración de estas entidades como entidades de cooperación supone la voluntariedad a la hora de elegir estas fórmulas, y la construcción de éstas en base a la existencia de relaciones paritarias entre las Administraciones implicadas, lo que constituyen condiciones idóneas para el respeto de la autonomía de las entidades locales que decidan adherirse a la entidad de cooperación.

En tercer lugar, la flexibilidad del régimen jurídico de las fórmulas asociativas, con pocos condicionantes por parte del legislador autonómico, implica la versatilidad y capacidad de adaptación de estas figuras, que es mayor, como se ha dicho, en el caso del Consorcio, constituyendo, según Alsina Gispert, un notable refuerzo de la autonomía local. Ello es así, según este autor, tanto por lo que supone 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.⁴⁹

En cuarto lugar, en lo que hace al Consorcio metropolitano, la configuración de éste como entidad local, por razón de la participación mayoritaria de las entidades locales consorciadas, conforme al art. 78.3 de la LAULA, y con la aplicación del Derecho local como esfera del ordenamiento jurídico por la que se rige, hace de éste una fórmula más respetuosa con la autonomía local. El Consorcio metropolitano supone así el reconocimiento por parte de la Comunidad Autónoma, de que la esfera de intereses gestionados por éste responde principalmente al ámbito de lo local. Desde este punto de vista, puede afirmarse que hay un esfuerzo de la Administración autonómica en realizar una cierta descentralización funcional y cooperativa a través del Consorcio,⁵⁰ 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 Mancomunidades y Consorcios se tiene más en cuenta la autonomía local. Esto

49 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, págs. 428 y 429.

50 Utilizamos la expresión descentralización cooperativa con el sentido que le da Martínez-Alonso Camps. 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, págs. 66 y 67.

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. Por otro, porque de esta manera se impide que la competencia salte a la Comunidad Autónoma, resultando absorbida por ésta.

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 la misma 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. Como en su día dijera el profesor Font i Llovet, “la mejor forma de evitar una “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”.⁵¹

Recibido: 9 de noviembre de 2010

Aceptado: 28 de febrero de 2011