

José Suay Rincón

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Coordinación del transporte en las áreas metropolitanas: la fórmula del Consorcio Regional de Transportes de Madrid

SUMARIO: 1. LA PROBLEMÁTICA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS. A) Aproximaciones al concepto de área metropolitana. B) Consecuencias jurídicas derivadas de la existencia de un área metropolitana. 2. EL EJEMPLO DE MADRID. LA RESPUESTA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA MADRILEÑA AL PROBLEMA DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS. A) Madrid como área metropolitana. La creación del Consorcio Regional de Transportes. B) Rasgos característicos del Consorcio Regional de Transportes. 3. EL CONSORCIO REGIONAL DE TRANSPORTES COMO ORGANISMO DE COORDINACIÓN. A) Consideraciones generales sobre el principio de coordinación. B) Conclusiones a partir del régimen jurídico del Consorcio.

Este estudio no aspira a ofrecer un análisis detallado y completo de la situación jurídica del transporte en las áreas metropolitanas, pese a que su título podría quizás sugerir algo así. Tal estudio no tendría mucho sentido dentro del presente volumen de *Documentación Administrativa*, dedicado al principio de *coordinación*.

Más exactamente, lo que pretendemos aquí es utilizar un sector concreto de la realidad social para conocer cómo puede operar la coordinación en el marco de las relaciones interadministrativas. Muchas veces los ejemplos son útiles para comprender los conceptos, y uno como éste puede contribuir a conocer en qué supuestos cabe hablar con propiedad de coordinación, un término que, pese a todo, sigue dando lugar a graves equívocos.

Se requieren, sin embargo, algunas explicaciones previas.

1. LA PROBLEMÁTICA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Para poder dar una respuesta eficaz a un problema como el *transporte público de viajeros* es imprescindible conocer la realidad física¹ o territorial en que éste se inscribe.

A) APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE ÁREA METROPOLITANA

Definir qué se entiende por *área metropolitana* es algo que plantea ciertas dificultades. Debido a ellas, algunos autores prefieren ofrecer una serie de índices o indicadores.

Así, por ejemplo, VINUESA ANGULO señala los siguientes indicadores: *a)* continuidad territorial, *b)* demografía, *c)* potencial económico, *d)* interdependencia o interrelación de los diferentes núcleos del área y *e)* jerarquización de los núcleos de población².

Por su parte, para MARTÍN MATEO, las áreas metropolitanas son zonas en las cuales las actividades económicas tienen una vocación no agrícola, en las que existe una gran densidad de población, unas formas de vida típicamente urbana, una serie de núcleos interrelacionados entre sí de los cuales uno de ellos, al menos, pero quizá más, representan prototipos de los valores de la comunidad, el centro respetado y prestigioso³.

Finalmente, BREWER, después de señalar la dificultad de definir en abstracto un área metropolitana, destaca también una serie de datos que sirven para descubrirla: existencia de una continuidad urbana entre ciudad central (metrópoli) que en su proceso de expansión ha absorbido diversos núcleos urbanos situados en sus inmediaciones, pertenecientes a otras circunscripciones administrativas, con la característica de que entre todos ellos se ha creado una red de interrelaciones cotidianas de carácter económico y social, sin que la ciudad matriz pierda su hegemonía en todo el ámbito del área⁴.

A la vista de todos estos indicadores, una cosa parece cierta: el elemento característico de las áreas metropolitanas es *el elemento de la*

¹ Para un conocimiento pormenorizado y actual de la ordenación del transporte en el Derecho español es imprescindible la aportación de L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER al volumen colectivo *Derecho administrativo económico II*, dirigido por S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Madrid, 1991, pp. 745 y ss.

² La cita está tomada del estudio de L. I. ORTEGA ALVAREZ: «La Comunidad autónoma de Madrid como área metropolitana», en el volumen colectivo *Madrid, Comunidad autónoma metropolitana*, dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid, 1983, pp. 136-137.

³ R. MARTÍN MATEO: «Administraciones públicas. El área metropolitana de Bilbao», en *Problemática metropolitana (estudios y dictámenes)*, Madrid, 1974, p. 226.

⁴ A. BREWER-CARIAS: *Aspectos institucionales del transporte y tránsito en el área metropolitana de Caracas*, Caracas, 1971, pp. 7-8.

interdependencia o interrelación entre los diversos núcleos de población. Lo subrayan sin excepción todas las definiciones que acabamos de transcribir. Interdependencia o interrelación que suele medirse «atendiendo a la conexión entre el lugar de residencia y el centro de trabajo, el número de llamadas telefónicas entre los diversos núcleos urbanos, la circulación del periódico y la complejidad y extensión de las líneas de transporte»⁵.

En resumidas cuentas, y para destacar la idea general, puede decirse que un área metropolitana es un conjunto de núcleos urbanos intensamente relacionados entre sí; tanto que forman un bloque homogéneo, *una sola unidad socioeconómica o de convivencia.*

B) CONSECUENCIAS JURÍDICAS DERIVADAS DE LA EXISTENCIA DE UN ÁREA METROPOLITANA

De la definición alcanzada interesa ahora extraer dos consecuencias que van a tener especial relevancia en el campo del Derecho:

En primer lugar, esa unidad socioeconómica nueva desborda las divisiones jurídicas que resultan de la organización político-administrativa tradicional⁶. Como relata MARTÍN MATEO, «al margen de la organización establecida, irrespetuosa con los trazados administrativos centralmente decididos, las áreas metropolitanas expandieron sus tejidos por jurisdicciones, condados, municipios, términos, provincias, distritos e incluso Estados»⁷.

En segundo lugar, esa unidad socioeconómica nueva va a generar una dinámica que se traduce en la emergencia de una serie de intereses comunes y de problemas idénticos entre quienes conviven en el interior del área. Para atender aquellos intereses y para resolver estos problemas, la perspectiva tradicional basada en subvenir a este género de necesidades desde una óptica exclusivamente municipal se revela claramente insuficiente.

Surge así la necesidad de instituir una organización administrativa propia que se corresponda con el ámbito del área metropolitana. Ahora bien, ¿qué tipo de organización administrativa?

Lógicamente, la respuesta dependerá según cada supuesto y según la problemática específica que haya que tratar. Algo, sin embargo, es posible avanzar: cuando el área metropolitana está ya suficientemente

⁵ L. I. ORTEGA ALVAREZ: «La Comunidad Autónoma», *cit.*, p. 138.

⁶ T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «Áreas metropolitanas y descentralización», dentro del volumen colectivo *Descentralización administrativa y organización política*, dirigido por S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, en su tomo III, *Nuevas fórmulas y tendencias*, Madrid, 1973, pp. 643-644.

⁷ R. MARTÍN MATEO: «El área metropolitana de Bilbao», *cit.*, p. 229.

consolidada parece necesario, en todo caso, establecer algún tipo de *organización administrativa supramunicipal de carácter metropolitano*.

2. EL EJEMPLO DE MADRID. LA RESPUESTA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA MADRILEÑA AL PROBLEMA DEL TRANSPORTE PUBLICO DE VIAJEROS

A) MADRID COMO ÁREA METROPOLITANA. LA CREACIÓN DEL CONSORCIO REGIONAL DE TRANSPORTES

Madrid es, claramente, un área metropolitana que ha superado los antiguos límites municipales ya desde hace algún tiempo: el número de trabajadores madrileños que se desplazan a diario al centro porque allí tienen su lugar de trabajo; el número de personas que tienen su residencia, sea habitual, sea la que utilizan los fines de semana, alejada del centro urbano; el número de estudiantes de todos los niveles (colegios, universidades, escuelas de formación profesional, etc.) que cursan estudios fuera de la ciudad; en fin, son muchos los indicios que revelan hasta qué punto Madrid y su entorno forman una auténtica área metropolitana, cuyos múltiples problemas exigen y reclaman una solución orgánica adecuada.

Dentro de ese área metropolitana que es Madrid, el transporte público de viajeros cumple una función esencial. Esta forma de transporte es un medio extraordinariamente importante para garantizar la cohesión del área. De su mejor o peor funcionamiento va a depender, en buena medida, que las relaciones humanas y profesionales existentes dentro del área sean más o menos fluidas, lo cual a su vez ejerce una decisiva influencia en el nivel de productividad económica y de bienestar ciudadano general que la zona puede llegar a alcanzar.

Pues bien, para atender la problemática específica del transporte madrileño a escala metropolitana, la respuesta de la Comunidad de Madrid⁸ ha sido la creación de un *Consortio Regional de Transportes*: el

⁸ La competencia de la Comunidad de Madrid en materia de transporte intracomunitario es difícil de negar. Ya la Constitución, al enumerar las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, señala en su artículo 148.5: «Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.» Por su parte, al referirse a las competencias que se reserva el Estado, el artículo 149.1.21 se refiere solamente a «ferrocarriles y transportes que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma».

A partir de estos preceptos, el artículo 26 del Estatuto de Autonomía de Madrid (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero) señala que «corresponde a la Comunidad de Madrid la plenitud de la función legislativa en las siguientes materias: 5. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable».

Consortio Regional de Transportes Públicos Regulares⁹ de Madrid. Concretamente, la *Ley 5/1985, de 16 de mayo*¹⁰, ha dado carta de naturaleza a este organismo.

Antes de entrar en el examen concreto del Consorcio, y desde una perspectiva todavía general del servicio público objetivamente considerado, interesa destacar —aparte de la superación de una visión estrictamente municipalista del problema¹¹— que el mérito de la Ley es la adopción de una *concepción integral del transporte*.

Idea defendida hace mucho tiempo por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA («frente al absurdo criterio de nuestra legislación especial de dislocar un servicio público»)¹², era absolutamente necesaria su puesta en práctica en la realidad madrileña, donde el desorden era la nota predominante. Prácticamente, podía decirse que la gestión de cada uno de los medios de transporte («Metro», ferrocarriles de cercanías, autobuses urbanos e interurbanos) estaba encomendada a un sujeto distinto¹³. La situación se había agravado con el paso del tiempo y su

De otro lado, el artículo 25.3 dispone que «la Comunidad de Madrid tendrá la función ejecutiva: a) Para la administración, gestión e inspección de todos los servicios cuya titularidad legislativa o reglamentaria corresponda a la Comunidad Autónoma».

⁹ Un análisis sobre la regulación jurídica del Consorcio puede verse en J. SUAY RINCÓN: «La organización del transporte madrileño de viajeros: el Consorcio Regional de Transportes», en el volumen *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, dirigido por R. GÓMEZ-FERRER MORANT, Madrid, 1987, pp. 517 y ss.

¹⁰ Esta Ley se ha modificado en una única ocasión (*Ley 4/1986, de 12 de junio*), y fue a los solos efectos de adscribir el Consorcio (hasta ese momento sin adscripción específica) a la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Comunidad de Madrid. De todas formas, para conocer el régimen jurídico completo del nuevo organismo hay que mencionar también la *Ley 1/1984, de 19 de enero*, que regula la Administración institucional de la Comunidad de Madrid, de aplicación supletoria.

¹¹ El Preámbulo de la Ley comienza justamente haciendo referencia a esta circunstancia:

«Las intensas dependencias funcionales entre los núcleos urbanos de la Comunidad de Madrid son origen de importantes flujos de transporte, variados tanto en sus características como en los medios que utilizan. La complejidad de la red y la diversidad y especialización de la oferta de transporte en un ámbito territorial como el de la Comunidad, equivalente de hecho a una gran área metropolitana, requiere de muchos viajeros la utilización de más de un medio de transporte, situación que, en cualquier caso, justifica el presentar una oferta cuyas características sean las más adecuadas al tipo de viaje que se desea realizar.»

¹² E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «El servicio público de los transportes urbanos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 10, p. 84.

¹³ De nuevo, la Exposición de Motivos de la Ley se hace eco fielmente de la situación existente. En su apartado II señala:

«La coincidencia de responsabilidades de diversas instituciones titulares de servicios públicos de transporte regular de viajeros a nivel de Administración del Estado, autonómica y municipal, a las que se adscriben empresas públicas y empresas privadas concesionarias, se encuentra en el origen de un sistema que puede resultar racional al contemplar separadamente cada una de sus partes, pero que es desordenado en su conjunto. La diversidad de entes titulares de los servicios ferroviarios y de autobuses urbanos y suburbanos se encuentra respaldada por el marco legislativo vigente en lo relativo a la ordenación de los transportes, que crea una marcada separación entre los transportes interiores a los cascos urbanos de las poblaciones y los que superen ese ámbito.»

solución, desde luego, pasaba por una concepción integral del transporte público de viajeros; por la consideración, esto es, de que el servicio que se presta al usuario es, con independencia del medio concreto, uno solo.

B) RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL CONSORCIO REGIONAL DE TRANSPORTES

El modelo general del Consorcio

La solución concreta por la que ha apostado la Ley madrileña para abordar el problema del transporte a escala metropolitana es una solución ciertamente singular en nuestro país¹⁴.

Pese a las dificultades para caracterizar el Consorcio Regional de Transportes, lo primero que hay que destacar es que no se trata de una entidad de carácter exclusivamente autonómico y comunitario, sino que se perfila como un *organismo conjunto de la Comunidad Autónoma y de los Ayuntamientos*.

Según el artículo 1.1 de la Ley:

«El Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, que se crea mediante la presente Ley, es la entidad con personalidad jurídica y patrimonio propios mediante la que se articula la *cooperación y participación de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos de la misma* en la gestión conjunta del servicio de transporte público regular de viajeros.»

Las competencias que el Consorcio va a ejercer proceden, así las cosas, de una doble fuente. Señala el artículo 2.1:

«El Consorcio ejercerá sobre el transporte público regular de viajeros que circule por toda clase de vías, cualquiera que sea la titularidad de éstas, las siguientes competencias:

- a) Las que corresponden o le sean delegadas a la Comunidad de Madrid.
- b) Las que correspondan a los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid que se hayan adherido voluntariamente al Consorcio mediante acuerdo plenario.»

¹⁴ Algunos de los modelos que ofrece el Derecho comparado (Londres, París, Bolonia) se recogen en mi trabajo «La organización del transporte madrileño de viajeros», *cit.*, pp. 531 y ss.

El Consorcio, por tanto, no sólo gestiona competencias autonómicas, sino también estrictamente municipales. Este es un punto auténticamente clave para acertar en la caracterización de este organismo. Conviene, sin embargo, dejarlo ahora para poderlo después tratar de una forma más pormenorizada ¹⁵.

Hay también un segundo dato de interés relativo al Consorcio, y es que esta entidad *interviene y actúa sólo a un primer nivel*: su existencia no se justifica más que para remediar la falta de coordinación que fácilmente cabía detectar dentro del área metropolitana de Madrid ¹⁶, y sus competencias van a circunscribirse prácticamente a las indispensables para el logro de esa finalidad.

Dicho de otra forma, esto significa que la creación del Consorcio no impide el *mantenimiento de un segundo nivel de carácter ejecutivo para la prestación y gestión del servicio del transporte*; antes bien, ese nivel, que ya existía con anterioridad, es respetado total y absolutamente. Puntualiza el artículo 1.2:

«la gestión y prestación del servicio se llevará a cabo mediante las empresas públicas municipales o supramunicipales actualmen-

¹⁵ Vid. *infra*, 3, B).

¹⁶ Lo pone claramente de manifiesto el Preámbulo de la Ley. En su apartado III dice:

«Como consecuencia de lo anterior, se constata en la situación actual una sensible falta de coordinación en los transportes de la Comunidad, que se manifiesta a todos los niveles: desde la propia concepción de las infraestructuras, que no favorece la correspondencia entre los medios de transporte, hasta la superposición de líneas de autobuses con el metro o el ferrocarril, o de aquéllas entre sí, que en la mayoría de los casos no constituyen tanto un abanico positivo de opciones dirigidas a diferentes tipos de usuarios, sino puramente variantes en competencia, con el consiguiente desequilibrio espacial y temporal de la capacidad ofertada. Los planes de explotación de las distintas compañías, por su parte, tampoco han considerado prácticamente al conjunto de los medios de transporte y a la globalidad de los usuarios, estableciendo los trazados, frecuencias y horarios de las líneas desde su propio enfoque, inevitablemente limitado. El marco de tarifas, finalmente, se compone de un conjunto de elementos aislados, totalmente diferentes en su concepto, en sus características técnicas de aplicación y en las repercusiones sobre los usuarios.»

Y el apartado V:

«El interés de la colectividad y de los usuarios de los transportes públicos y regulares de viajeros de la Comunidad demandan inexcusablemente la ordenación técnica, administrativa y reglamentaria de los mismos. No basta con la voluntad de coordinación de las empresas explotadoras y de las Administraciones implicadas. Es necesario un nuevo marco legal que aborde decididamente la totalidad del problema, creando un órgano con la autoridad, representatividad y capacidad técnica suficiente para ejercer en el terreno de los transportes públicos de viajeros las funciones de coordinación y control; la planificación de infraestructuras y servicios; la fijación de un marco de tarifas común, determinando las características y tipo de los títulos de transporte, y la determinación de las compensaciones económicas entre los distintos modos de transporte. Este órgano debe llevar a cabo, en fin, todas las actividades propias de las instituciones titulares del servicio público de transporte. Se trata de crear la entidad que articule la cooperación y participación de las instituciones en la ordenación conjunta del servicio.»

te existentes o que puedan crearse en el futuro, así como mediante empresas privadas, en los términos previstos en la presente Ley»¹⁷.

La Ley consagra, en suma, el establecimiento de un *two-tier system*, muy próximo en este sentido al que también ha prevalecido en otros grandes núcleos urbanos europeos.

Organización del Consorcio Regional de Transportes

Según el artículo 3, los *órganos* del Consorcio son:

«1. El *Consejo de Administración*, que ostentará la dirección colegiada del organismo y la *superior autoridad* dentro del mismo.

2. El Comité Técnico, órgano de concertación y de apoyo al Consejo de Administración, integrado por representantes de las Administraciones públicas interesadas, así como de las empresas públicas y privadas que gestionan los diferentes servicios y de los trabajadores.»

El *Consejo de Administración* se configura como el órgano principal de la entidad. Más que sus funciones (art. 5) interesa conocer su *composición*. El artículo 4.1 establece:

«El Consejo de Administración del Consorcio estará compuesto por los siguientes miembros:

a) Cinco vocales en representación de la Comunidad de Madrid.

b) Ocho vocales en representación de los Ayuntamientos consorciados de la Comunidad de Madrid, de los cuales cinco serán del Ayuntamiento de Madrid.

c) Dos vocales en representación de los sindicatos con mayor implantación de la Comunidad de Madrid, en la forma que reglamentariamente se determine.

d) Dos vocales en representación de las asociaciones empresariales de mayor implantación de la Comunidad de Madrid, en la forma que reglamentariamente se determine.

¹⁷ Las relaciones del Consorcio con las empresas públicas y privadas gestoras del servicio del transporte se regulan, respectivamente, en los artículos 11 y 13 de la Ley. Las relaciones con RENFE se determinarán mediante un contrato-programa, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley.

e) Un vocal en representación de las asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad de Madrid, en la forma que reglamentariamente se determine.»

El artículo 4.2 agrega:

«Por la Administración del Estado, a través del Delegado de Gobierno en la Comunidad, se podrá proponer dos representantes en el Consejo de Administración que se incorporarán como vocales del mismo.»

En total, así pues, se trata de veinte miembros. A nuestro juicio, dos son las peculiaridades que sobresalen en la composición del Consejo de Administración. En primer lugar, la *exigua representación que en él tiene la Comunidad Autónoma*: cinco miembros sobre un total, como decíamos, de veinte. Y, en segundo lugar, ya en otro orden de cosas, la presencia no sólo de las diversas Administraciones públicas con responsabilidad en el transporte madrileño, sino también la de organizaciones privadas, como sindicatos, asociaciones empresariales y asociaciones de consumidores.

Al margen de este órgano, tampoco conviene minusvalorar la importancia que en la dinámica de las organizaciones tienen los *órganos unipersonales*, donde, en nuestro caso, destaca el *Presidente* del Consorcio, nombrado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma entre los cinco vocales que representan a éste (art. 4.4), y que a su vez propone al Consejo de Administración el nombramiento del *Director-Gerente* del Consorcio (art. 6.5), a quien está encomendada «la dirección inmediata de los servicios del Consorcio en el orden económico, administrativo y técnico, bajo la autoridad del Consejo de Administración y de su Presidente» (art. 8.1).

Con estos datos sobre la organización del Consorcio podemos tratar de abordar el principal objetivo de este trabajo: determinar, en definitiva, si el Consorcio Regional de Transportes es o no un organismo de coordinación.

3. EL CONSORCIO REGIONAL DE TRANSPORTES COMO ORGANISMO DE COORDINACION

A) CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

Las explicaciones anteriores eran absolutamente necesarias para conocer y adentrarnos en la problemática del transporte metropolitano, que hemos querido dejar planteada en estas páginas. A primera vista,

en cambio, no parece que haya que extenderse tanto sobre la coordinación, ya que ha sido la principal protagonista de este volumen.

La tarea de definir la coordinación, sin embargo, no es nada fácil. Es éste un concepto que, en el *lenguaje vulgar*, acostumbra a emplearse de manera polivalente; a veces, incluso, equiparando su significado a la cooperación o a la colaboración. En el mismo equívoco incurre también con excesiva frecuencia nuestro *legislador*, el cual utiliza indistintamente los conceptos antes apuntados, como si designaran todos la misma realidad.

Desde un *plano más estricto*, sin embargo, se impone diferenciar. Los autores que han colaborado en el presente volumen de *Documentación Administrativa* han tratado de contribuir a esclarecer el significado de la coordinación¹⁸; se ha adoptado así un punto de partida que, en general, consiste en *distinguir la coordinación en sentido estricto de la cooperación meramente voluntaria*.

Por mi parte, participo de esta idea. He podido adelantar mi opinión, ya con anterioridad, en un trabajo titulado «La competencia de coordinación» y recogido en el volumen colectivo *La provincia en el sistema constitucional* dirigido por R. GÓMEZ-FERRER¹⁹. Y mi opinión —sin que ahora me pueda entretener excesivamente en este punto, por tratarse éste de un trabajo de carácter sectorial— es que, en el ámbito de las relaciones interadministrativas, la cooperación, por un lado, supone necesariamente voluntariedad, acuerdo libre y en pie de igualdad entre las diversas partes involucradas, mientras que *la coordinación, en cambio, puede llegar a comprender la adopción de medidas unilaterales por una de las partes implicadas con efecto vinculante para las demas*²⁰.

A los casi quince años de andadura del modelo constitucional español y tras las lógicas cautelas del principio, creemos, en efecto, que —desde un punto de vista práctico y para contribuir al buen funcionamiento del sistema en su conjunto— es necesario partir de esta idea: mientras la cooperación es voluntaria, la coordinación puede llegar a tener carácter forzoso.

Es un tema que no puede estar paralizándonos por más tiempo, sin permitirnos avanzar un solo paso. Lo que se propone, sin embargo, no es, ni mucho menos, acabar con todos los problemas, sino solamente cambiar su escenario: la cuestión debe dejar de plantearse ya en torno al *concepto* de coordinación para trasladarse a determinar su *alcance* efectivo —las materias que abarca: alcance *horizontal*, porque

¹⁸ En particular, véase el trabajo de M. SÁNCHEZ MORÓN, que encabeza este volumen.

¹⁹ Madrid, 1991, pp. 171 y ss.

²⁰ En un trabajo que confío publicar en breve sobre el significado general del principio de coordinación en el ámbito de las relaciones interadministrativas, espero poder ofrecer suficientes argumentos en defensa de esta tesis.

la coordinación quizá no pueda tener carácter general; y la intensidad con que lo hace: alcance *vertical*, porque la coordinación quizá no pueda llegar al extremo de adoptar órdenes imperativas—, cuestiones éstas que, precisamente, nadie se plantea.

Pero al margen de razones prácticas o de buen funcionamiento del sistema, existen razones jurídicas en defensa del carácter eventualmente forzoso de la coordinación:

— En *las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas*, esta tesis puede deducirse implícitamente de la atribución de la coordinación como *competencia exclusiva del Estado* en una determinada serie de materias, y, en todo caso, encuentra su confirmación en una *jurisprudencia constitucional*, que, después de unos comienzos quizás algo titubeantes (aunque comprensibles), ha ido progresivamente ganando claridad y contundencia ²¹.

— Y en *las relaciones entre Administraciones superiores y Administración local* —plano que interesa ahora, especialmente, porque en él debemos movernos en el presente trabajo—, las dudas son todavía menores, en la medida que la *legislación positiva* (los textos legales actualmente en vigor) ha apostado inequívocamente por técnicas de coordinación de carácter forzoso (por todos, y con carácter general, puede verse el art. 59 de la Ley básica del Régimen Local), y el *Tribunal Constitucional* ha confirmado en más de una ocasión la plena conformidad de estas técnicas a la Norma Fundamental ²².

Así las cosas, manifestaciones de la cooperación en su sentido propio serían, en el plano orgánico, las conferencias intersectoriales de carácter consultivo o meramente deliberante, así como las comisiones mixtas, bilaterales y paritarias. Y en el plano funcional, las leyes y reglamentos paccionados, los convenios y tratados, las audiencias e informes, la gestión y delegación de competencias, la formación en común de planes y programas, etcétera ²³.

Por el contrario, la coordinación se expresaría, entre otras técnicas, mediante directrices (instrumentos unilaterales vinculantes en cuanto al fin perseguido, pero que dejan libertad en la elección de los medios apropiados para la consecución de dicho fin) y los planes sec-

²¹ Véanse las SSTC 32 y 76/1983; 11/1984; 144/1985; 88/1987; 13, 152 y 227/1988; 103/1989, 133/1990, y, sobre todo, la capital STC 45/1991.

²² Son suficientes, en este sentido, las SSTC 27/1987 y 214/1989.

Otros trabajos, dentro del volumen colectivo *La provincia en el sistema constitucional*, como los de NIETO, TORNOS MAS y ESTEVE PARDO, abordan igualmente el problema de la coordinación entre las Administraciones superiores y la Administración local.

²³ Un catálogo completo de estas técnicas, al hilo de experiencias concretas (especialmente, la realidad alemana), puede encontrarse en E. ALBERTI ROVIRA: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986. Son útiles, asimismo, A. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Madrid, 1985, y P. SANTAOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1985.

toriales (cuya gestión y ejecución concreta se mantiene, no obstante, por las Administraciones competentes) ²⁴.

Pasando ya a nuestro tema específico, lo que ahora hemos de plantearnos es si el Consorcio Regional de Transportes de Madrid es una entidad de mera cooperación o si se trata, por el contrario, de un auténtico organismo de coordinación.

B) CONCLUSIONES A PARTIR DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONSORCIO

El argumento más favorable a la cooperación es la explícita mención que el artículo 1 de la Ley hace a «la *cooperación* y participación de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos de la misma», así como a «la *gestión conjunta* del servicio de transporte público regular de viajeros».

Se impone, sin embargo, ir más allá de estas declaraciones literales, que quizá pretendan sólo enfatizar el carácter de organismo *conjunto* (Comunidad Autónoma y Ayuntamientos) del Consorcio al que se aludió, pero que no aspira a concretar nada sobre el tema que ahora nos planteamos. Es necesario profundizar más en el contenido de la Ley, y, en este sentido, muy útiles van a resultar las observaciones que ya adelantamos sobre los órganos del Consorcio.

Avanzando, no obstante, por partes, lo primero que hay que destacar es que la *incorporación* al Consorcio es libre y voluntaria. La adhesión de los Ayuntamientos a esta entidad exige, en todo caso, acuerdo plenario, según el artículo 2.1.b) de la Ley ²⁵, y no puede imponerse de manera coactiva.

Otro tanto cabría decir del acto exactamente contrario, esto es, la *retirada* del Consorcio. Esta tropiezo ya con algún obstáculo, pero, en general, cabe seguir sosteniendo su carácter esencialmente voluntario. Como indica el artículo 15.2 de la Ley:

«En caso de manifestar algún Ayuntamiento el deseo de retirarse del Consorcio, deberán cumplirse dos requisitos:

²⁴ En breve, Ed. Civitas publicará una monografía de P. MENÉNDEZ GARCÍA: *Las potestades administrativas de dirección y coordinación territorial*, orientada fundamentalmente hacia el estudio de estas técnicas, que se convertirá en nuevo punto de referencia obligado en esta materia.

²⁵ En 1990, según datos oficiales, eran setenta y dos los municipios de la Comunidad de Madrid que se habían adherido al Consorcio. Estos municipios alcanzan una población de 4.600.000 habitantes, lo que representa casi el 96 por 100 de la población total de la Comunidad y la práctica totalidad de lo que puede considerarse su área metropolitana. Municipios destacados que todavía quedan fuera del Consorcio son el de Pozuelo de Alarcón (que se mantiene como una especie de isla) y el de Arganda del Rey.

- a) Haber transcurrido siete años desde la incorporación de dicho Ayuntamiento al Consorcio.
- b) Ser aprobada dicha retirada en acuerdo plenario.»

La voluntariedad, sin embargo, termina aquí. Ya ingresado en el Consorcio, *no se requiere, como es lógico, la unanimidad o el consenso de todos sus miembros para el funcionamiento cotidiano de la institución.*

De un lado, es evidente que los *órganos unipersonales* del Consorcio adoptan sus decisiones de manera unilateral en el marco de sus competencias (art. 6: las del Presidente del Consorcio; art. 8: las del Director-Gerente), y que estas decisiones tienen efecto vinculante para todos los miembros del Consorcio.

De otro lado, en cuanto a los *órganos colegiados*, no menos evidente es que, sus decisiones (las del Consejo de Administración: art. 5; las del Comité Técnico) se rigen por las reglas ordinarias de la mayoría y son obligatorias también para todos los miembros del Consorcio.

El panorama resulta así el siguiente: el acceso al Consorcio es enteramente espontáneo. La retirada también, salvado si acaso un determinado período de tiempo. Una vez dentro, sin embargo, todos sus miembros están obligados a observar las decisiones de los órganos del Consorcio, se obtenga o no el consentimiento o la adhesión unánime ²⁶.

A partir de estos datos puede avanzarse ya sin dificultad que el Consorcio Regional de Transportes es un auténtico organismo de coordinación, con capacidad para adoptar decisiones de manera unilateral y con efecto vinculante para todos sus miembros.

Hasta aquí, sin embargo, nada hay de extraño ni de particular. Todo cuanto se lleva visto es perfectamente normal e incluso, podríamos decir, necesario para garantizar la eficacia del Consorcio. La exigencia de un consenso absoluto podría comprometer sus fines institucionales y bloquear su funcionamiento cotidiano [otra cosa es ya que, al margen de la obtención del respaldo suficiente, se tienda siempre a lograr la unanimidad dentro del Consorcio, muy especialmente entre la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos, algo no sólo conveniente, sino también hasta perfectamente lógico y natural, si se tiene en cuenta la naturaleza del Consorcio, un órgano que se justifica para la

²⁶ De forma complementaria, a idéntica conclusión conduce el artículo 2.2.1) de la Ley, que exige acuerdo para la coordinación «de la actividad inversora de los distintos organismos de la Administración del Estado, autonómica y local, *cuyas competencias en materia de transportes no hayan sido transferidas al Consorcio*», lo que, interpretado *a sensu contrario*, significa que no se precisa tal acuerdo, en el supuesto de dichas competencias sí que se hubiesen transferido al Consorcio.

Por otra parte, sin embargo, este precepto pone de manifiesto la falta de rigor a que el legislador nos tiene acostumbrados al utilizar el término «coordinación», al comenzar señalando como competencia del Consorcio «la coordinación, mediante acuerdo...».

«gestión conjunta» (art. 1) del servicio del transporte público regular de viajeros].

Lo más curioso, sin embargo, surge ahora, al tratar de descubrir *la Administración pública que está detrás y que puede ejercer, en concreto, la coordinación dentro del Consorcio*.

En cuanto a los *órganos unipersonales*, la cuestión no ofrece dudas. La coordinación la va a ejercer, en última instancia, la *Comunidad Autónoma de Madrid* por medio de su Consejo de Gobierno, que es quien nombra (y quien, por tanto, está detrás) al Presidente del Consorcio y de su Consejo de Administración (art. 4.4). Este, a su vez, propone el nombramiento de Director-Gerente al Consejo de Administración (art. 5.14).

En cuanto al *Consejo de Administración*, órgano supremo de la institución, las dificultades son mayores. La coordinación no la puede realizar por sí misma la Comunidad Autónoma, que cuenta con cinco vocales de los veinte que integran el Consejo; ni tampoco los Ayuntamientos, cuyos representantes reunidos son solamente ocho (cinco provenientes del Ayuntamiento de Madrid y tres de los restantes Ayuntamientos adheridos), número insuficiente para poder imponer una decisión.

Así las cosas, hay que concluir que, en este caso, el sujeto llamado a ejercer en última instancia la coordinación no se conoce de antemano. *La coordinación es variable* y dependerá del tipo de mayorías que puedan llegar a alcanzarse según las circunstancias.

Sin embargo, algo es seguro, y aquí está la peculiaridad más destacada del régimen jurídico de la institución que acabamos de examinar: *nadie es capaz de ejercer la coordinación por sí mismo; cualquier representación necesita el auxilio o el apoyo de otra, al menos para el logro de un acuerdo con efecto vinculante para las restantes representaciones*.

Reaparece así, en suma, el carácter «paccionado» o de *organismo conjunto* del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, que estuvo en el ánimo del legislador regional: un *organismo de coordinación*, sí, en cuanto puede adoptar decisiones unilaterales con efecto vinculante para todos sus miembros, hayan prestado o no su consentimiento; pero de *coordinación conjunta*, en cuanto su órgano supremo, el Consejo de Administración requiere para la toma de una decisión el asentimiento de, al menos, dos representaciones.

Documentación

