

CAPÍTULO TERCERO

EL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Concepción BARRERO RODRÍGUEZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. DIAGNÓSTICO. 1. *Introducción: Las diversas y heterogéneas razones que explican y justifican el asociacionismo municipal en España y en los Estados de América Latina.* 2. *Un intento de sistematización de las diversas asociaciones posibles.* 2.1) Una posible clasificación. 2.2) Entidades creadas para la prestación a nivel supramunicipal de competencias locales. A) El ejemplo español como referente. a) Consideración general. b) Las Comarcas. c) Áreas Metropolitanas. d) Las Mancomunidades de Municipios, la fórmula natural de prestación de servicios supramunicipales en el Derecho español. e) Los Consorcios. f) Valoración final. B) Las entidades para la gestión de intereses supramunicipales en los Estados de América Latina. a) Introducción. b) Las Mancomunidades y otras formas de gestión asociada de prestación de servicios y ejecución de obras municipales. c) Las fórmulas específicas de gestión de los intereses metropolitanos. d) Consideración final. C) Federaciones o asociaciones de Municipios para la representación y defensa de intereses comunes. a) Idea preliminar. b) Las federaciones y asociaciones de municipios en España. c) Las Asociaciones de Gobiernos Locales en los países de América Latina. c.1) Consideración previa. c. 2) Punto de partida: Descripción de algunas de las asociaciones existentes. c.3) La diversidad en su régimen jurídico y composición como notas características de estas asociaciones. c.4) ¿Una comunidad de objetivos a pesar de sus muchas diferencias? c.5) Las técnicas previstas para el cumplimiento de sus fines. c.6) Organización. II. PROPUESTAS. III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. IV. BIBLIOGRAFÍA

I. DIAGNÓSTICO

1. *Introducción: Las diversas y heterogéneas razones que explican y justifican el asociacionismo municipal en España y en los Estados de América Latina*

La situación del municipalismo y, en general, del régimen local en los distintos países de América Latina es muy diferente, aunque, como señala A. ROSENFELD, se aprecie en todos ellos una común tendencia favorable a la descentralización de los Estados concebida como “panacea” capaz de “dar respuesta a innumerables problemas” de naturaleza muy diferente y que, por lo general, no parecen tener otro objeto, en términos tomados del autor, que el de hacer “concesiones a los Gobiernos Locales con el propósito de lograr la estabilidad política”¹⁰³.

Estos procesos de descentralización política y administrativa han traído consigo, en muchos casos, un reforzamiento de las estructuras locales plenamente compatible, como la propia realidad demuestra, con una posición clara en favor del asociacionismo de las entidades locales ya sea entre ellas mismas o con otras instancias, para la gestión de sus competencias o, en términos más generales, para la defensa de sus intereses ante otros niveles de gobierno.

Resulta difícil definir con carácter general el conjunto de razones que explican y justifican este creciente fenómeno, claramente perceptible en la generalidad de los Estados, de unión de las entidades locales en defensa de intereses comunes. Se trata, en efecto, de una realidad en la que convergen factores de naturaleza muy distinta solo explicables, en muchos casos, desde las singularidades propias de la organización territorial de cada Estado y desde sus concretas circunstancias económicas y sociales. Abstracción hecha de las características particulares de cada Estado, pueden aislarse no obstante, algunos de los factores más importantes que alimentan este amplio movimiento

103. Los Gobiernos locales en América latina, Biblioteca virtual TOP, en particular, pp. 1-5 y 27-8.

favorable a la constitución de asociaciones entre cuyos integrantes se encuentran, bien sea de manera exclusiva o junto con otros sujetos públicos o, incluso, privados, entidades locales.

La creación de estas asociaciones viene propiciada, de una parte, por la propia insuficiencia de las colectividades locales para la prestación de no pocos de los servicios que tienen encomendados. No son excepcionales, ni en España y en el conjunto de los Estados de la América Latina, los supuestos en los que las colectividades carecen de los recursos económicos necesarios para prestar eficazmente los servicios que tienen encomendados, servicios que, en muchos casos, han adquirido una complejidad y desarrollo técnico que viene a acrecentar considerablemente su coste. Esta incapacidad de las entidades locales para la gestión de sus cometidos se hace especialmente patente en Estados con bajos niveles de desarrollo económico o social o en otros que, como es el caso característico de España en este comienzo de siglo, cuenta con un elevado número de Municipios con índices de población muy bajos. Así, y de acuerdo con los datos ofrecidos por el propio Ministerio para las Administraciones Públicas, de los 8075 Municipios existentes en noviembre de 2006, 6817 cuentan con una población inferior a 5000 habitantes, de los cuales, 973, tienen menos de cien habitantes, siendo mayoría, dentro de ese gran grupo, 2297, aquéllos cuya población se sitúa en una franja que oscila entre los 251 y los 1000 habitantes¹⁰⁴. Estos Municipios carecen, la más de las veces, de los recursos personales y económicos necesarios para el desarrollo de los servicios mínimos que la Ley básica de Régimen Local de 2 de abril de 1985 les impone en su artículo 26, sobre todo, si se atiende, como decía, al elevado coste que, en la mayoría de los casos, han adquirido. Esta realidad aboga, sin duda, por fór-

104. Estos datos pueden consultarse en el Registro de Entidades Locales que aparece en la página web del Ministerio para las Administraciones Públicas: www.map.es. En el estudio *El asociativismo municipal en América Latina. Federación latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales*, 2005, pp. 61-67 pueden encontrarse numerosos datos de interés sobre el número de Municipios existentes, niveles de población, recursos económicos a asociaciones a las que pertenecen. También en el estudio de A. ROSENFELD, citado en nota anterior, puede encontrarse una exposición de las características de los Municipios en distintos Estados de América latina *op. cit.*, pp. 5-27.

mulas de colaboración entre ellos que permitan optimizar los recursos existentes haciendo a la par posible el derecho de todo ciudadano a su prestación, derecho expresamente reconocido, por ejemplo, por el ordenamiento español en el artículo 18.1.g) de la citada disposición.

El asociacionismo municipal se ve impulsado, de otra parte, por las necesidades propias y singulares de las grandes conurbaciones urbanas características de nuestros días. Aunque son muchos los criterios que vienen utilizándose para la definición de estos espacios, criterios entre los que figuran el índice de crecimiento de la población de la zona o el carácter no agrícola de sus funciones económicas básicas, parece existir consenso en la idea de que estamos ante espacios en los que los límites de los diferentes Municipios o entidades locales básicas no son perceptibles en la realidad del terreno y en los que se produce además un importante desplazamiento de la población entre los lugares de residencia, trabajo y ocio¹⁰⁵. Expresiva de esta idea puede considerarse, entre otras, la definición de Área metropolitana que ofrece el artículo 159 de la Ley de Municipalidades de Bolivia de 28 de octubre de 1999 como “un conjunto de dos o más Municipios que experimentan procesos de conurbación y de integración física, económica, social y cultural con una población mínima de quinientos mil (500.000) habitantes” o la que ofrece el artículo 43.2 de la Ley básica de Régimen Local española de 2 de abril de 1985 como “entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que

105. Son, desde luego, muchos los criterios que se han utilizado en diferentes épocas y lugares para la definición de los espacios metropolitanos. Sobre el particular pueden verse las consideraciones formuladas por R. MARTÍN MATEO y J. ALLENDE LANDA *El Área metropolitana de Alicante. Un reto de futuro*, Ed. Universidad y Ayuntamiento de Alicante 1986, pp. 21 y ss., J. L. IBARRA ROBLES “Problemática jurídica actual de las Áreas metropolitanas en España”. *El espacio metropolitano*, TAL, 30, 1989, pp. 38 y 9 y C. BARRERO RODRÍGUEZ *Las Áreas metropolitanas*, Ed. Civitas-Instituto García Oviado, 1993 en especial, pp. 55-65.

hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”. La realidad de estos espacios exige igualmente una actuación administrativa conjunta y una respuesta unitaria a los problemas que los aquejan, toda vez que la prestación eficaz de algunos servicios, como puede ser el caso característico del transporte en el área, sólo es posible desde la base proporcionada por una actuación coordinada entre las diferentes instancias con competencias sobre el territorio. A ello deben sumarse simples pero no menos importantes razones económicas que abogan igualmente por una prestación conjunta de determinados servicios que, en la mayoría de los casos, puede reducir considerablemente su coste.

Consideraciones de eficacia en su prestación conducen finalmente a este mismo resultado. Es claro que en estas áreas en las que la población se extiende por los diferentes Municipios que la integran, la coordinación se convierte en un elemento esencial al objeto de garantizar una prestación homogénea y satisfactoria de los diferentes servicios.

Del fenómeno asociativo tampoco permanecen al margen consideraciones de naturaleza estrictamente política entre las que aparecen, en no pocos Estados, el afán por la consecución de mayores niveles de autonomía local. Las asociaciones de Municipios se convierten, desde esta perspectiva, en importantes centros de reivindicación del protagonismo de las instancias locales en el marco, por lo general, de más amplios procesos de reforma de la estructura territorial del Estado y de definición de la posición de las diferentes instancias que lo integran.

En definitiva, en el creciente desarrollo de las asociaciones de Municipios u otras entidades locales ya sea entre sí o con sujetos de otra naturaleza, confluyen factores múltiples y variados que solo pueden ser fijados con precisión atendiendo al ordenamiento propio de cada Estado y a sus singulares características políticas, económicas y sociales. Cualquier reflexión sobre esta materia no puede perder de vista este dato; de ahí la cautela que siempre debe presidir cualquier estudio general sobre la materia.

2. *Un intento de sistematización de las diversas asociaciones posibles*

2.1) Una posible clasificación

Como venimos señalando, no resulta fácil establecer de manera general las características de las asociaciones municipales en España y en el conjunto de los países de América Latina, toda vez que estas asociaciones son absolutamente inseparables de la red local básica existente en cada Estado, así como del resto de las instancias que lo componen. Dependiendo de las Administraciones existentes en cada territorio y, muy especialmente, de las competencias asignadas a cada una de ellas, el sistema de relaciones interadministrativas podrá adquirir rasgos muy diversos. No es, desde luego, lo mismo, como resulta fácilmente comprensible, que nos encontremos ante Estados dotados de un nivel municipal fuerte desde el punto de vista de sus competencias, que ante una realidad representada por Municipios con una menor significación desde esta perspectiva; de la misma forma en la que tampoco es indiferente el número de Administraciones necesarias presentes en el territorio, señaladamente el hecho de que exista o no una instancia territorial intermedia, como ocurre en España, entre el nivel estatal y el local. También, desde luego, habrá que aceptar la influencia que sobre estas asociaciones despliega la propia configuración del nivel local, su integración por una sola instancia o por más de una. El desarrollo social y económico de los diferentes Estados de la América Latina es, de otra parte, muy desigual, lo que, sin duda, repercute también en las exigencias de la población y en las formas de respuesta posibles a sus necesidades. Tampoco las circunstancias políticas son coincidentes en todos los Estados, hecho que viene a proyectar un nuevo elemento de diferenciación en la configuración de las asociaciones de gobierno local.

Partiendo de esta diversidad y aceptando, por consecuencia, el riesgo que comporta cualquier intento de sistematización de las variadas entidades que en los distintos países expresan esa tendencia clara al asociacionismo propia del municipalismo de nuestros días, cabe quizá trazar una gran diferencia entre aquellas asociaciones que se traducen en la creación de entidades a las que se encomienda el ejercicio de competencias locales y aquellas otras que cumplen con

la simple aunque no menos importante labor de representación y defensa de los intereses locales ante otras instancias, normalmente ante el Gobierno de la nación o, incluso, ante organizaciones internacionales. Al margen de mi interés queda el análisis de los supuestos en los que las entidades locales se asocian con sujetos de otra naturaleza —ONGs, empresas privadas o la propia Iglesia católica— para la consecución de otros objetivos de muy variada naturaleza¹⁰⁶.

2.2) Entidades creadas para la prestación a nivel supramunicipal de competencias locales

El ordenamiento español y el de otros Estados de América Latina nos ofrece distintas modalidades de entidades integradas por Municipios, y en su caso por otros sujetos, y entre cuyo objeto figura bien de modo exclusivo o de manera concurrente con otros fines, el ejercicio de alguna o algunas competencias de titularidad local. El primero de los ordenamientos citados muestra en este ámbito un singular desarrollo de ahí que centremos, en primer término, nuestra atención en su análisis como paso previo para la exposición de las entidades previstas por el Derecho de otros Estados objeto de estudio.

A) El ejemplo español como referente

a) Consideración general

En España viene, desde hace años, debatiéndose sobre la uniformidad de su planta municipal y la consiguiente necesidad de adecuar su régimen local a la extraordinaria diversidad de su territorio y a las demandas, por consiguiente, muy diferentes de su población. Son ya, igualmente, clásicas las alusiones y referencias a la incapacidad de no pocos Municipios para el correcto desempeño de las competencias que la Ley básica de Régimen local les asigna, afirmación que

106. Vid. en este sentido las experiencias que se ofrecen en la obra coordinada por E. GALLICHIO *La construcción del desarrollo local en América Latina*, Paraguay, 2002.

vale tanto para los pequeños Municipios, realmente imposibilitados, en muchos casos, por simples razones económicas para prestar algunos de los servicios mínimos a los que vienen obligados por mandato de su artículo 26, como para los situados en las grandes aglomeraciones urbanas, espacios precisados de una acción conjunta con el resto de las Administraciones Públicas presentes en el territorio si realmente quiere ofrecerse una respuesta satisfactoria a los innumerables problemas que los aquejan.

Con carácter general, cabe afirmar que el ordenamiento español hace posible la gestión de los intereses supramunicipales a través de fórmulas diferentes. En primer término, a partir de la supresión de la red municipal existente y subsiguiente integración de todos los Municipios en una nueva entidad municipal cuyo término comprende el de todas las entidades suprimidas; esto es, a través de la fusión de Municipios, regulada tanto en la Ley básica de Régimen local como en el Derecho autonómico, aunque de escasa incidencia práctica, en los últimos años, por puras consideraciones políticas¹⁰⁷. La satisfacción de tales necesidades puede canalizarse, en segundo lugar, a través de fórmulas de colaboración interadministrativa que no implican la creación de una nueva persona jurídica, de un nuevo ente, fórmulas que tienen en los convenios de cooperación su más clara manifestación¹⁰⁸. La respuesta a las necesidades de una gestión a nivel supramunicipal puede hacerse realidad, por último, mediante la creación de nuevas entidades supramunicipales sin alteración del mapa municipal existente. Un modelo en el que pueden aislarse, a su vez, varios sistemas alternativos, toda vez que la naturaleza y características de la entidad creada pueden ser muy diversas. En algunos supuestos, responden a los esquemas propios de las Administraciones territoriales, esto es, Administraciones titulares de un conjunto amplio y heterogéneo de competencias y dotadas de po-

107. En efecto, en España se aprecia una tendencia claramente proclive a la constitución de nuevos Municipios y no, por consiguiente, a la supresión, por vía de la fusión con otros, de los existentes. Así, y según datos que ofrece el propio Ministerio para las Administraciones Públicas en su página web, desde 1981 hasta marzo de 2007 se han creado noventa nuevos Municipios en tanto que solo se han suprimido trece.

108. Posibilidad prevista en el artículo 57 de la Ley básica de Régimen local.

testades públicas superiores; en otros, a los moldes característicos de los entes institucionales o, lo que es lo mismo, entes adscritos a la satisfacción de un cometido determinado y concreto. En otras ocasiones, incluso, podrán acomodarse a los esquemas típicos de las empresas públicas, es decir, podrá optarse por la creación de entidades de Derecho Privado¹⁰⁹. La realidad, en fin, puede ser extraordinariamente diversa.

Cabe advertir además, desde otro punto de vista, que en aplicación de las reglas sobre distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local establecidas en los artículos 148 y 149 de la Constitución de 1978, la regulación de las entidades supramunicipales corresponde fundamentalmente a los Parlamentos autonómicos, al constituir, en expresión de la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre¹¹⁰, entidades con “un fuerte grado de interiorización autonómica” en el sentido de que “son las Comunidades Autónomas las encargadas de determinar y fijar las competencias de las entidades locales que procedan a crear en su respectivos ámbitos territoriales, así como las competentes para determinar la organización de las mismas y su régimen de funcionamiento”, dentro siempre del marco de obligado acatamiento representado por la Ley básica de Régimen local de 1985. Ello significa que en España no contamos hoy con un Derecho uniforme para estas entidades, expresado en términos inversos, su régimen jurídico ha de buscarse en el ordenamiento propio de cada Comunidad Autónoma.

La Ley básica de Régimen local establece tres entidades supramunicipales: las Comarcas, Areas metropolitanas y Mancomunidades de Municipios. A ellas han de añadirse los Consorcios que, aunque no aparecen con tal carácter en dicha Ley, figuran en el listado de entes supramunicipales de algunas Leyes autonómicas.

109. Sobre este tema, me remito a la monografía de E. MONTOYA MARTÍN, *Las Entidades públicas empresariales en el ámbito local*, Ed. Iustel, Madrid, 2006.

110. Sentencia que resuelve los recursos de inconstitucionalidad que se interpusieron contra la ley básica de Régimen local de 2 de abril de 1985.

b) Las Comarcas

La Comarca, en definición del artículo 42.1 de la Ley básica de Régimen local, es una entidad local que agrupa a “varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito”. Aunque la Ley no se pronuncia expresamente sobre la naturaleza de la Comarca, de su regulación se desprende con claridad su decantación por una Comarca de marcada vocación territorial, afirmación que se fundamenta en las siguientes razones:

- 1) En su propia definición como entidad que agrupa a varios Municipios “cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito”. “Una comunidad de intereses”, claro sustrato de las Administraciones de naturaleza territorial, y “necesidad de una gestión propia o prestación de servicios”, referencia a un conjunto de competencias múltiples y variadas con engarce directo en los intereses de la población que constituye su sustrato.
- 2) En el sistema de garantías que el artículo 42.4 de la propia Ley articula en beneficio de las competencias municipales —“la creación de Comarcas no supondrá la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de todo tipo de intervención en las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25”—, de donde cabe deducir que para el legislador la creación de una entidad comarcal constituye una operación ligada a un amplio proceso de reajuste de competencias entre las diferentes Administraciones presentes en el territorio que constituye el término de la Comarca.
- 3) En la exigencia de Ley para su creación, requisito que solo tiene sentido desde unas coordenadas de redistribución del poder de más amplio alcance que el de una mera traslación de competencias municipales a la entidad creada.
- 4) Que la Comarca es o debe ser algo más que un ente para la prestación de un servicio o la ejecución de una obra determinada es algo que se corrobora, igualmente, en la existencia en la misma

Ley básica de Régimen local de otra figura diseñada con estos específicos fines y de más fácil constitución: la Mancomunidad de Municipios. En efecto, ¿qué sentido tendría, ante necesidades de este carácter, el acudir a los lentos y complicados trámites de creación de una Comarca cuando la propia norma jurídica brinda otro instrumento de más fácil realización?; ¿para qué poner en marcha todo un proceso legislativo cuando bastaría el simple acuerdo de los Municipios afectados para lograr esa pretendida prestación supramunicipal de un servicio municipal que todo Ayuntamiento ha de prestar?

- 5) Tampoco el Tribunal Constitucional dudó en admitir que los artículos 141.3 y 152.3 de la Constitución amparan la creación de entes territoriales diferentes de Municipios y Provincias. Y así en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre no dudó en proclamar, en relación justamente con la Comarca, que “la aparición de nuevos entes territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cual sea el interés propio de los hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial”.
- 6) También el Ministerio para las Administraciones Públicas, saliendo al paso de la cierta confusión existente, según afirmaba, sobre las diferencias que separan a esta entidad de las Mancomunidad de Municipios, afirmó que “esa pretendida incompatibilidad entre ambas instituciones, solamente será posible si desnaturalizamos la Comarca, si prescindimos de su ratio fundamental, el ser circunscripción territorial de la propia Comunidad Autónoma”¹¹¹.

En conclusión, para la Ley básica de Régimen Local la Comarca constituye una Administración territorial. Esta entidad cuenta hoy, de otra parte, con una regulación muy amplia en el Derecho autonómico, tanto en los propios Estatutos de Autonomía, norma fundamental de cada Comunidad Autónoma, como en las disposiciones dictadas en su desarrollo, que vienen a confirmar con claridad esta naturaleza.

Del análisis, en primer término, del conjunto de previsiones estatutarias sobre la entidad comarcal, cabe destacar, ante todo, su expre-

111. *Las Mancomunidades Intermunicipales en el Régimen Local Español*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994, pp. 24 y 25.

so reconocimiento en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía, sí bien no siempre con el mismo carácter. Hay Comunidades Autónomas que, desde su propia Norma fundamental, han apostado de manera clara por una Administración comarcal de carácter necesario. Es el caso de las Comunidades de Cataluña, Valencia, La Rioja, Murcia o el Principado de Asturias; otras, las más, se limitan a prever su posible constitución dejando en manos del legislador autonómico la decisión sobre su implantación, así como la propia definición de la entidad. Hay Comunidades Autónomas en las que, por mandato estatutario, un necesario o posible proyecto de comarcalización ha de abarcar todo su ámbito territorial; esto es, no cabe la Comarca como respuesta a las necesidades propias de espacios concretos, carácter que es, justamente, el que asume en otras Comunidades autónomas. En el primer grupo se encuadra, como exponente más destacado, Cataluña; en el segundo, las Comunidades, por ejemplo, de Andalucía, Galicia o Cantabria. Aunque los Estatutos de Autonomía no se pronuncian expresamente sobre la naturaleza de la Comarca, en sus previsiones sobre esta entidad aparecen siempre dos datos que avalan su condición de ente territorial. De una parte, su común definición como “agrupación de Municipios limítrofes de características geográficas, económicas, sociales e históricas uniformes”; referencia, en suma, a una colectividad local dotada de una sustantividad propia y titular, por consiguiente, de unos intereses peculiares que justifican la creación de un ente específico destinado a su gestión. De otra, las expresas referencias estatutarias a “otras agrupaciones de Municipios para fines específicos”, a las que muchos Estatutos definen por su “carácter funcional”, entidades que no tendrían sentido de ser la Comarca una Administración institucional¹¹².

La naturaleza territorial de la Comarca en el Derecho autonómico se confirma con claridad en las numerosas Leyes dictadas en desarrollo de los Estatutos de Autonomía, muchas de las cuales, caso de las Leyes de 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcas de Aragón, 8/1999,

112. Sobre la naturaleza de la Comarca en los Estatutos de Autonomía, pueden verse las consideraciones formuladas en los comentarios al artículo 42 de la Ley básica de Régimen local en los *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo I, Director, M. REBOLLO PUIG, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 997-1014.

de 28 de abril, de Cantabria sobre Comarcas, 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja o de los Decretos Legislativos 2/2003, de 28 de abril del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen local de Cataluña, y 4/2003, de 4 de noviembre del Texto refundido de la Ley de Organización comarcal de Cataluña les otorgan expresamente esa calificación¹¹³. En otras ocasiones, y aunque la Ley no contenga un pronunciamiento expreso al respecto, no cabe dudar de tal condición de conformidad con la regulación que se prevé; en particular, del amplio y heterogéneo conjunto de competencias que se les atribuyen. Así resulta por ejemplo, y entre otras, de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, de Castilla-León por la que se crea y regula la Comarca del Bierzo o de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcas de Aragón. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, transportes, servicios sociales, protección del medio ambiente, tutela del patrimonio histórico, o desarrollo económico y social figuran entre los cometidos propios de esta entidad en los términos que dispongan las disposiciones reguladoras de cada una de estas materias.

Prescindiendo del análisis detallado de los muchos problemas de interés que suscita esta entidad, si importa señalar que en la actualidad quizá no exista debida adecuación entre el extraordinario protagonismo que las disposiciones normativas les confieren y su efectivo grado de implantación en el territorio. Su estudio muestra, por el contrario, su escaso arraigo. De una parte, porque las Leyes generales reguladoras de la entidad remiten a Leyes singulares la creación de concretas Comarcas, Leyes que, como ocurre en Asturias o Cantabria, no se han dictado o que, como en Aragón, lo han hecho a un ritmo muy lento hasta el año 2001 y fundamentalmente 2002, en el que se aprobaron un buen número de ellas; de otra, porque esas normas, afirmación válida, con alguna excepción¹¹⁴, para todas las Le-

113. Artículos 3, 4, 67, 1 y 3, respectivamente.

114. Esta excepción viene representada por la Comunidad Autónoma de Aragón en donde el proceso de transferencia de competencias a las Comarcas recibió un fuerte impulso con la promulgación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre que pretende, en términos de su propio Preámbulo, desarrollar “los títulos competenciales presentes en la legislación general y en la de creación de cada una de ellas”, de un modo flexi-

yes promulgadas hasta la fecha, ya sean generales o específicas de creación de Comarcas determinadas, se limitan a definir los ámbitos materiales sobre los que eventualmente pueden ejercer sus competencias remitiendo al propio Parlamento autonómico y a los Municipios su asignación concreta, sin que, hasta ahora, se haya producido un efectivo proceso de transferencia de competencias a la entidad comarcal por parte de las instancias autonómicas y municipal. Existe sin embargo, en casi todas las Comunidades Autónomas, una amplia red de Mancomunidades con competencias importantes en muchos de esos ámbitos materiales propios de la instancia comarcal¹¹⁵. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que la Comarca no es la solución organizativa a la carencia de los Municipios en el ejercicio de algunas de sus competencias, aunque, una vez constituida, pueda y deba desempeñar ese papel, evitando así una posible reduplicación de instancias supramunicipales; la Comarca es la institucionalización de un nuevo nivel de gobierno para la gestión en régimen de autonomía de los intereses propios de las colectividades que les sirven de sustrato, de donde deriva el necesario carácter democrático de sus órganos de gobierno y administración. En esta concepción de la Comarca radica cabalmente su importancia, al tiempo que su dificultad, de ahí que no termine de encajar en una organización territorial, ya de por sí compleja, como es la establecida en la Constitución de 1978 y en la que la Provincia, de innegable parecido con la Comarca que las Leyes designan, tiene carácter indisponible por propia decisión constitucional.

ble y ajustado “a la capacidad y necesidades de cada Comarca”. Sus artículos 4 a 22 determinan exhaustivamente las competencias concretas que corresponden a estas entidades. Interesa, sin embargo, señalar que tampoco esta norma realiza una asignación directa de competencias a las Comarcas, toda vez que ésta se efectuará por Decretos de las Comisiones mixtas de transferencia constituidas, en términos que la propia Ley regula en su Título II, entre la Comarca correspondiente y la Comunidad Autónoma.

115. El Registro de Entidades Locales del Ministerio para las Administraciones Públicas, que puede consultarse en su página web, ofrece un conjunto de datos extraordinariamente ilustrativo sobre el elevado número de Mancomunidades existentes y la amplitud de fines que desarrollan, de entre los que destacan el abastecimiento de aguas y la recogida de residuos.

c) Áreas Metropolitanas

Las Áreas metropolitanas son, en términos del artículo 43.2 de la Ley básica de Régimen local, “entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”¹¹⁶. En la definición legal prima más, pues, la preocupación por delimitar las características del espacio que sirve de sustrato a una entidad metropolitana que el interés por la caracterización concreta de esta forma de organización administrativa supramunicipal. Sus rasgos definitorios no se explicitan en la norma básica del Régimen local que, por consiguiente, no apuesta por un modelo definido de Administración metropolitana lo que consecuentemente significa que las Comunidades Autónomas disponen de una libertad absoluta para optar entre una Administración territorial; esto es, una Administración dotada del conjunto de competencias necesarias para la satisfacción de los intereses generales de la población que constituye su sustrato, o bien para decantarse por un ente institucional o, lo que es lo mismo, por un ente adscrito a la gestión de una competencia concreta y determinada.

A pesar del tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley básica de Régimen local de 1985, el desarrollo de esta entidad ha sido muy escaso y las experiencias habidas muy poco satisfactorias. Tan solo las Comunidades Autónomas de Valencia y Cataluña han dictado Leyes específicas en la materia. La primera en hacerlo fue Valencia en su Ley 12/1986, de 31 de diciembre, que crea para el espacio metropolitano de Valencia el Area Metropolitana de “L’Horta” a la que define como Administración territorial, estableciendo una lista de materias sobre las que la entidad podía ejercer competencias en los términos previstos por el Parlamento valenciano o los Municipios

116. Son muy pocos los Estatutos de autonomía que se refieren expresamente a las Areas metropolitanas, si bien la general previsión estatutaria que ampara agrupaciones de Municipios, diferentes de la Provincia, otorga cobertura suficiente a la creación de Entidades de este tipo en aquellas Comunidades Autónomas que no las han previsto expresamente.

que la integran. Las Leyes posteriores de esa Comunidad Autónoma no atribuirán competencias al Área de “L’Horta”¹¹⁷ de la misma forma en la que los Municipios tampoco serán generosos a la hora de transferir la prestación de servicios propios a la entidad, lo que propiciará la reforma de la norma originaria por la Ley 4/1995, de 16 de marzo, para, según afirma su Preámbulo, “aclarar el ámbito propio de actuación de la entidad evitando las disfuncionalidades constatadas y dotando al ente de mayor efectividad en su gestión”. Esa adecuación a la realidad por la que apuesta la nueva disposición se traduce sencillamente en la conversión del Área metropolitana de “L’Horta” en un ente para la prestación asociada de servicios municipales, carácter que mantendrá hasta que la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, procede directamente a su supresión. La razón de ello estriba, según explicita, de nuevo, su propio Preámbulo, “en el intento de huir de la creación de órganos dotados de rígidas y pobladas estructuras permanentes, así como en la voluntad de buscar fórmulas de gestión más ágiles y eficaces”.

Ninguna de las decisiones tomadas debieron, sin embargo, servir a la solución de los problemas de este espacio, cuando una nueva Ley del Parlamento valenciano, la Ley 2/2001, de 11 de mayo, vuelve, otra vez, a regular, en términos de su mismo título, la “creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad de Valencia”. Obviando lógicamente la exposición detallada de su contenido, pueden destacarse, por lo que aquí interesa, algunos extremos importantes. A saber: a) la previsión no de una sino de varias entidades posibles para un mismo espacio metropolitano, lo que significa la sustitución del modelo de gestión global e integrada de los problemas del área que se configuraba en la Ley de 1986 por un sistema de gestión sectorializada de los intereses de ese territorio, muy parecido al modelo ya existente, en esa fecha, en Cataluña. Así resulta de la afirmación de su artículo 3.1 sobre “el carácter sectorial” de las entidades metropolitanas “cuando así lo requiera la prestación de un determinado servicio pú-

117. Ni siquiera —y el dato es bastante ilustrativo— cuando la Ley 1/1991, de 14 de febrero, aprueba la Ordenación del Transporte en el Área de Valencia, cuya gestión encomienda a un ente dependiente de la propia Comunidad Autónoma.

blico”; y b) La remisión de la creación de estas entidades a concretas Leyes que habrá de dictar el Parlamento de la Comunidad Autónoma, Leyes que, según dispone el apartado segundo de ese mismo artículo 3, habrán de determinar las competencias necesarias para la consecución de los fines que las justifican¹¹⁸.

La segunda Comunidad Autónoma con experiencia metropolitana es la de Cataluña que en su Ley 7/1987, de 4 de abril, creó dos entidades distintas: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos y la Entidad Metropolitana de Transportes. La primera tiene por fin específico, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 15 a), la prestación del servicio de transporte público de viajeros en el área; la segunda, de conformidad con lo establecido en el 17, la coordinación de los servicios en el ámbito de su competencia y la realización, establecimiento y prestación de los servicios relacionados con la captación, tratamiento y distribución de agua potable y con el tratamiento y eliminación de las residuales. Importa destacar que estas competencias se han visto progresivamente reducidas por sucesivas Leyes del Parlamento catalán que transfieren algunas de ellas a entes y órganos dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma. El Plan Intermodal de Transporte, elaborado y aprobado por la Comunidad autónoma, sirve de base al ejercicio de las competencias de la entidad metropolitana de tal nombre, en tanto que el Ente de Abastecimiento de Aguas y la Junta de Saneamiento, entidades creadas por Leyes posteriores a las de institucionalización del nivel metropolitano y dependientes de la Generalidad, asumen, en detrimento, de nuevo, de la Administración metropolitana, importantes competencias sobre cada uno de esos ámbitos materiales.

118. No obstante, la propia Ley 2/2001 crea en sus Disposiciones Adicionales Primera y Segunda, respectivamente, la “Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos” para la prestación “del servicio del agua en alta, la producción y suministro hasta el punto de distribución municipal” y la “Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos” con el objeto de prestar “los servicios de valoración y eliminación de residuos urbanos, de acuerdo con los objetivos marcados por la Generalitat, a través de la normativa sectorial y de conformidad con los instrumentos de planificación en ella previstos”.

No resulta fácil la valoración global de este modelo. Cualquier pronunciamiento sobre el Área metropolitana de Barcelona exige, además, de un previo análisis del conjunto de Administraciones presentes en ese territorio y de las ideas y opciones políticas que las alumbran. Ello salvado, pueden, no obstante, manifestarse las profundas dudas que razonablemente suscita la eficacia de unas entidades fuertemente presionadas por la Administración autonómica, que chocan, en su mismo nivel, con la Comarca y que se ven igualmente interferidas en el ejercicio de sus competencias por más de una Mancomunidad y empresa pública con funcionamiento en la zona. La disociación de la instancia metropolitana en dos entidades distintas tampoco contribuye, de otra parte, a un reforzamiento de esta unidad de gobierno¹¹⁹.

Otras Comunidades Autónomas que tienen espacios metropolitanos no han creado entidades metropolitanas, aun cuando están previstas en su Leyes sobre Régimen Local. Son, entre otros, los casos de Galicia, Aragón, Murcia o Andalucía. Si disponen, en cambio, para la gestión de algunas de las competencias en las grandes aglomeraciones urbanas de Mancomunidades de Municipios dotadas de un conjunto amplio y heterogéneo de competencias en lo que constituye un claro ejemplo de distorsión de esta figura, a la que, de inmediato, me voy a referir, así como de Planes de ordenación del territorio a través de los que, en no pocos casos, se canaliza la respuesta a los problemas de los espacios de estas características.

119. Las críticas al actual modelo de gobierno del espacio metropolitano de Barcelona han sido unánimes. Entre otras, pueden verse las formuladas por M. BASSOLS COMA, *La organización territorial de la Administración de la Generalitat, Autonomies* núm. 5, 1986 pp. 53 y ss.; R. MARTÍN MATEO *Las Áreas metropolitanas. Tratado de derecho municipal*. Dir. S. MUÑOZ MACHADO, Ed. Civitas, Madrid, 1988, p. 864; J. ALLENDE LANDA *Áreas metropolitanas. Contenido, crisis y nuevos enfoques. Revista vasca de Administración Pública*, núm. 15, 1986 p. 23; L. PAREJO ALFONSO *Barcelona en la nueva organización territorial de Cataluña, Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, núm. 233, 1987, J. L. GONZÁLEZ BERENGUER *Estudios de Urbanismo*, Ed. Abella, Madrid, 1992, A. PÉREZ MORENO *Las Áreas metropolitanas, entre la esperanza y la aporía. Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 140, 1994 y C. BARRERO RODRÍGUEZ *Las áreas metropolitanas*, Ed. Civitas-Instituto García Oviedo, Sevilla, 1993.

d) Las Mancomunidades de Municipios, la fórmula natural de prestación de servicios supramunicipales en el Derecho español

La Mancomunidad de Municipio constituye, sin lugar a dudas, la entidad supramunicipal más importante de cuantas existen hoy en España, si esa relevancia se mide en términos de incidencia práctica. Según datos que ofrece el propio Ministerio para las Administraciones Públicas la generalidad de los Municipios españoles prestan de forma mancomunada buena parte de sus competencias, siendo los servicios de abastecimiento de aguas, de recogida y eliminación de residuos y de extinción de incendios los que, en un número más elevado de supuestos, se ejercen por este tipo de entidades que, no obstante, sirven para fines muy diversos¹²⁰.

El artículo 44.1 de la Ley básica de Régimen local, en el mismo o parecido sentido que numerosas Leyes autonómicas reguladoras de esta entidad, define la Mancomunidad de Municipios como una entidad local nacida del derecho de asociación de los Municipios para “la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia”. La Mancomunidad se caracteriza, pues, por las dos siguientes notas:

- 1) Su exclusiva integración por Municipios.
- 2) El carácter, en todo caso, local de las competencias para cuyo ejercicio se constituye, requisito derivado de su propia composición y que viene cabalmente a sentar las oportunas diferencias entre Mancomunidades, de una parte, y Comarcas y Áreas metropolitanas, de otra; entidades, éstas últimas, resultado, como ha quedado expuesto, de un proceso de descentralización del poder puesto en marcha por las Comunidades Autónomas para la satisfacción de los intereses de territorios cuyas características exigen una gestión propia. El Tribunal Supremo ha insistido, en numerosas

120. Los datos concretos sobre el número de Mancomunidades existentes y las competencias que tienen atribuidas pueden consultarse en el Registro de Entidades locales disponible en la página web del Ministerio para las Administraciones Públicas.

ocasiones, en el necesario carácter municipal de las competencias que se mancomunan¹²¹, al igual que lo han hecho el Consejo de Estado¹²² y la doctrina¹²³. En definitiva, la Mancomunidad puede constituirse para desarrollar una competencia o para gestionar muchas; lo importante es que esas competencias sean siempre de titularidad municipal.

El panorama que nos ofrece la realidad es extremadamente rico y variado. El análisis del objeto de las muchas Mancomunidades en funcionamiento en todo el territorio español muestra la existencia, en conexión con el tenor literal de nuestras normas, de un alto número de ellas constituidas, bien de forma exclusiva o en concurrencia con otras competencias, para la prestación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley básica de Régimen local, de auténticos servicios municipales como, por ejemplo, los de abastecimiento de aguas, recogida y tratamiento de residuos o el de extinción de incendios¹²⁴;

121. Así lo hizo en la Sentencia de 27 de mayo de 1992 (Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi (RJ) 4445) en la que sostuvo con rotundidad que, en principio, cualquier competencia municipal puede ser ejercitada de forma mancomunada salvo que esté expresamente prohibido por disposición específica y, más recientemente, en cuatro Sentencias del año 2000. Se trata concretamente de dos Sentencias de 10 de febrero (RJ 1530 y 1880, respectivamente), así como de las posteriores de 27 de octubre (RJ 445, de 2001) y 12 de diciembre (RJ 10093) que declaran la ilegalidad de otras tantas Mancomunidades euskaldunes, así se denominaban todas ellas, constituidas para el fomento de la educación en euskera porque, dicen las resoluciones judiciales, “la finalidad de fomentar, desarrollar y promover el uso del idioma vascuence o euskera no puede considerarse incluida entre los fines propios de una Mancomunidad de entes locales” que, por mandato del Legislador, es una Entidad adscrita a la ejecución de obras y servicios de la competencia local.

122. Dictamen núm. 43.969 de 11 de febrero de 1982.

123. Así se ha destacado, entre otros, por T. QUINTANA, J. I. LÓPEZ GONZÁLEZ “El régimen de las Mancomunidades de Municipios en Andalucía”, *Administración instrumental*. Libro homenaje a M. F. CLAVERO ARÉVALO T. I, Ed. Civitas, Madrid, 1994, p. 531. “Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones” publicado en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 45/2002 (páginas 81-119) y en los Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, Tomo I (*op. cit.*, pp. 1035-1052).

124. Este precepto establece una serie de servicios que todos los Municipios “por sí o asociados deberán prestar”, servicios que el artículo 18.1.g) de la Ley básica de Régimen Local considera, como ya se señaló, un derecho de todo vecino. Estos servicios no son los mismos para todos los Municipios puesto que su determinación se efectúa en función del número de habitantes.

o para la ejecución en común de obras de interés para los Municipios asociados, tales como la conservación, ampliación o mejora de vías municipales y caminos rurales o, en general y utilizando expresiones extraídas de los propios Estatutos de las Mancomunidades, cualquier obra pública “de interés comarcal y municipal”, cualquier obra “de carácter supramunicipal”. Ahora bien, junto a éstas, aparecen un elevado número de Mancomunidades que, al menos en algunos de sus objetivos, no sirven tanto para la prestación de un cometido específico y determinado de la competencia local, cuanto a la consecución de un fin de interés público compartido, en la generalidad de los casos, con los de otras Administraciones de diferente orden. Por ejemplo, el fomento de la cultura, del que el propio Tribunal Constitucional ha dicho reiteradamente que constituye las mas clara de las competencias concurrentes, y que figura, de hecho, en el artículo 26 de la Ley básica de Régimen local como competencia complementaria de los Municipios, la defensa del medio ambiente, la protección del patrimonio histórico, las políticas de igualdad en beneficio de la mujer, la promoción del empleo, el desarrollo del turismo o, en general, la mejora socio-económica de la zona¹²⁵.

En definitiva, en España se ha consolidado, en los últimos años, una Mancomunidad en cuyo objeto cabe cualquier competencia municipal; una Mancomunidad, en conclusión, cada vez mas alejada de la idea de prestación de un servicio o de ejecución de una obra determinada a la que se refieren las normas que las regulan. En efecto, en los textos legales halla fiel reflejo la Mancomunidad a la que un informe del Ministerio para las Administraciones Públicas del año 1994 calificó expresamente como la “Mancomunidad tradicional” en alusión a aquella que “generalmente lo es para un único fin concreto y determinado (con tendencia actual a la pluralidad de fines), con su puesta en funcionamiento inmediata a la constitución y sin otra pretensión que el hacer posible, de la forma más rentable técnicamente, económica y socialmente, la prestación en común de un determi-

125. Un desarrollo de esta idea puede encontrarse en mi estudio “Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 45, 2002. pp. 81-119.

El examen de los fines propios de los muchos Consorcios repartidos por la geografía española, permite destacar, por encima de cualquier otra nota, su extrema diversidad y, con ella, el carácter absolutamente polivalente de la figura. Los Consorcios sirven a muchas y muy variadas tareas. Son frecuentes, de una parte, los Consorcios para la ejecución o el desarrollo, ya sea de forma exclusiva o en concurrencia con otros fines, de obras o servicios municipales; fundamentalmente, los de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento y saneamiento de aguas y prevención y extinción de incendios. Y son igualmente comunes, también, los Consorcios que sirven a la satisfacción de fines más genéricos que exceden del ámbito exclusivo de la competencia municipal. Así, existen Consorcios para el fomento del empleo y el desarrollo de la formación profesional, la promoción y gestión de actividades deportivas y turísticas, la preservación de valores medioambientales y culturales, la prestación de diferentes servicios sociales o el fomento y desarrollo de la cultura; y existen Consorcios, en general, para el desarrollo local, objetivo genérico en el que encuentran cabida otros más específicos que van desde la gestión de determinadas competencias urbanísticas a la creación de suelo industrial, pasando por la gestión de ayudas económicas o la ejecución de determinadas actividades relacionadas con la pesca o cualquier otro sector productivo. En definitiva, y como expresamente manifiestan los Estatutos de algunos Consorcios, el objeto final de la entidad viene a coincidir con una mejora en los niveles de la calidad de vida de la población de su ámbito¹²⁸.

En conclusión, el Consorcio es hoy, en España, una entidad que sirve, con igual frecuencia, al desempeño de un único cometido que a la satisfacción de fines plurales; una entidad que vale tanto para prestar servicios municipales definidos y concretos como para el desarrollo de fines diversos que exceden del ámbito específico de la competencia municipal por implicar a las de otras instancias administrativas; una fórmula idónea para la satisfacción de un objetivo coyuntu-

128. Un desarrollo de esta cuestión puede encontrarse en C. BARRERO, *Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones* (op. cit.).

ral, pero, también, una entidad válida para el desempeño de cometidos permanentes en el tiempo. La realidad nos brinda, en definitiva, un Consorcio marcado por su extrema versatilidad tanto en la definición de su objeto, como en la determinación de los sujetos que pueden componerlo. Resulta, pues, fácil apreciar, si se retoma cuanto se expuso a propósito del objeto de las Mancomunidades, la existencia de una amplia coincidencia entre los fines de una y otra entidad en el sentido de que ambas sirven a la prestación o desarrollo de cometidos similares, cuando no, idénticos. En efecto, son muy numerosas las Mancomunidades constituidas para la prestación asociada de determinados servicios municipales; servicios que, en otro alto porcentaje de casos, se convierten, al menos en algunas Comunidades Autónomas, en el objeto propio de un Consorcio. En otras ocasiones, los fines de esta última entidad vienen a plasmarse en la satisfacción de objetivos más genéricos en los que se ven implicadas las competencias de otras Administraciones distintas de la municipal, de igual forma que ocurre en esas Mancomunidades que calificábamos, acogiendo términos del propio Ministerio para las Administraciones Públicas, de "evolucionadas". El progreso económico y social o la protección de los valores medioambientales y culturales constituyen, en efecto, fines que lo mismo aparecen en los Estatutos de una Mancomunidad que en los de un Consorcio. Es difícil, en suma, defender que la distinción entre una y otra entidad se sustente realmente en su diferente funcionalidad. En la práctica, la única diferencia que, en verdad, se observa es la que hace relación a su diferente composición subjetiva, a la apertura del Consorcio a otro tipo de sujetos que no sean los Municipios, únicos integrantes posibles, por imperativo legal, de las Mancomunidades de Municipios.

Siendo ello así, la pregunta que cabe formular es la de si el Derecho vigente permite, efectivamente, ese uso indistinto de Mancomunidades y Consorcios a la hora de satisfacer determinados fines o sí, por el contrario, en ese resultado al que, efectivamente, se ha llegado existe un incorrecto cumplimiento o, cuanto menos, un erróneo entendimiento de las previsiones normativas sobre una y otra figura.

Es cierto, y no les falta razón a cuantos se han pronunciado en este sentido, que la regulación de los Consorcios en la Ley básica de Ré-

gimen local es insuficiente y confusa. Ahora bien, de cuanto en ella se dispone deriva con claridad que los Consorcios son entidades llamadas a cumplir con una doble finalidad. Los Consorcios son, en primer término, entidades adscritas al ejercicio conjunto de las competencias de diferentes Administraciones Públicas sobre un mismo ámbito de la realidad, según resulta con claridad de lo estipulado en sus artículos 87 y 57: “Las entidades locales, dice el primero de ellos, pueden constituir consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas”, en tanto que el 57 hace expresa alusión al Consorcio como técnica para “la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas”, cooperación que, según aclara el propio precepto, “se desarrollará con carácter voluntario”. El Consorcio, desde esta primera perspectiva, es, pues, un instrumento arbitrado en respuesta a aquellos supuestos de hecho en los que convergen las competencias de diferentes instancias públicas e, incluso, el interés de un sujeto particular en la consecución de determinado fin. Si se atiende al contenido de estos preceptos así como a la definición que de las Mancomunidades ofrece el artículo 44.1 de la LBRL, podrá estarse de acuerdo en que la nota que verdaderamente diferencia a Mancomunidades y Consorcios se sitúa, efectivamente, en su diferente objeto. La Mancomunidad es una entidad adscrita a la gestión de competencias genuinamente municipales, en tanto que el Consorcio sirve a un objetivo cuya consecución solo es posible a través del ejercicio conjunto de las competencias de Administraciones Públicas de distinta naturaleza. El elemento, así, que diferencia a Mancomunidades y Consorcios no es otro que el de la titularidad, exclusivamente municipal o no, de la competencia que va a gestionarse conjuntamente.

Ahora bien, los Consorcios también constituyen, en segundo término, un instrumento, el más importante probablemente, al servicio del desarrollo de la concreta competencia de cooperación con los Municipios que la propia Ley básica de Régimen local asigna en su artículo 36.1 b) a las Provincias. La atribución que este precepto hace a las Diputaciones de esta competencia consistente en “la asistencia y

la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión” no va acompañada sin embargo, a excepción de los planes provinciales de obras y servicios, de una determinación de los instrumentos necesarios para su ejercicio, dejando así la Ley la puerta abierta a cualquier técnica que eventualmente, y dentro lógicamente del respeto al marco legal básico establecido, pueda servir a dicha finalidad. En este contexto, el Consorcio se presenta como un instrumento particularmente útil al servicio de esa cooperación¹²⁹. Es una entidad llamada, por definición, al desarrollo conjunto de las competencias de diferentes instancias y una entidad que cuenta en la Ley básica de Régimen local con una regulación extraordinariamente flexible dada, precisamente, su parquedad; una entidad, en definitiva, particularmente idónea para canalizar el necesario ejercicio por las Diputaciones de sus competencias de cooperación con los Municipios.

Ningún argumento existe, desde luego, en contra de la consideración del Consorcio como instrumento al servicio del concreto ejercicio de la competencia provincial de cooperación con los Municipios. Parece, sin embargo, claro que ha llegado el momento de establecer las oportunas diferencias de régimen jurídico entre aquellos Consorcios que, con fundamento en el principio de cooperación, tienen por objeto el ejercicio de competencias de diferentes Administraciones sobre una misma materia y aquellos otros que sirven al desarrollo de una concreta competencia provincial. No presentan los mismos problemas ni precisan iguales soluciones, por mas que se llamen de la misma manera, los Consorcios que se desenvuelven en el exclusivo ámbito local y en los que, además, una de las entidades que los integran lo hace en su función de auxilio a otras instancias en el ejercicio de sus propios cometidos, que los que incorporan a Administraciones Públicas de naturaleza diferente en el ejercicio de una competencia que comparten. Entre otras cosas, porque si la condición de

129. Sobre esta materia, puede consultarse la interesante Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2000 (RJ 7092) que se refiere con claridad al doble sentido de la cooperación en el ordenamiento local español; de una parte, “como técnica de relación voluntaria” y, de otra, “como una competencia o función que el ordenamiento atribuye a una Administración para que la ejerza en beneficio de otra”.

entidad local de los primeros no admite discusión, la de los segundos es, por el contrario, mas controvertida con todo lo que ello implica desde el punto de vista del régimen jurídico al que ha de sujetarse la entidad en su actuación; hace falta, en otros términos, que el Derecho tome conciencia de lo que constituye una realidad plenamente asentada en la vida local española: la existencia de Consorcios de índole muy diferente cuyo procedimiento de constitución y régimen jurídico difícilmente pueden admitir una regulación uniforme.

En síntesis, el Consorcio constituye una entidad para la satisfacción de fines en los que convergen las competencias sustantivas de diferentes instancias administrativas; pero es también, y con igual importancia, una entidad a través de la que se canaliza la cooperación y asistencia de las Diputaciones a los Ayuntamientos en la ejecución de sus propios servicios. Ahora bien, la extraordinaria importancia con la que cuentan estos Consorcios no se traduce, como sería lo lógico, en el paralelo establecimiento de una regulación que pondere sus posibles objetos y la heterogeneidad de sujetos que, en función de ese objeto, pueden integrarlos. Una entidad que presta tantos y tan importantes cometidos no puede seguir actuando, como ocurre en la generalidad de las Comunidades Autónomas, en el vacío normativo en el que hoy se encuentra.

f) Valoración final

España vive, sin duda, una ya larga etapa de éxito del asociacionismo municipal. En el marco de un Estado fuertemente descentralizado en el que las Comunidades Autónomas disponen de importantes competencias normativas sobre el régimen local, son muy variadas las fórmulas que pueden acogerse para la prestación de los servicios a nivel supramunicipal, aunque no todas cuenten con igual nivel de implantación efectiva, siendo las Mancomunidades y los Consorcios las que con carácter general canalizan esas exigencias de una gestión pública en ámbitos que trascienden de los respectivos términos municipales. Ocurre además, como se ha explicado, que el Derecho no es siempre lo suficientemente preciso en la regulación de estas entidades y que no siempre las instancias competentes lo aplican con la

debida precisión. Ante esta realidad, parece necesario, en conclusión, que se defina el papel de las diferentes entidades supramunicipales, así como que la posterior aplicación del ordenamiento jurídico sea coherente con cuanto en él se dispone.

B) Las entidades para la gestión de intereses supramunicipales en los Estados de América latina

a) Introducción

No existe ningún ordenamiento de América Latina que disponga de una regulación tan completa y compleja como la española sobre los supuestos y formas de gestión de competencias municipales en un ámbito superior. Ahora bien, no son tampoco excepcionales los casos en los que esos Derechos prevén expresamente las asociaciones de Municipios para la prestación de sus servicios públicos, la ejecución de obras o, en general, el desarrollo de actuaciones encaminadas al progreso económico y social, asociaciones que, en no pocos casos, reciben, al igual que en España, la denominación de Mancomunidades. También esos ordenamientos conocen formas específicas de gestión de los intereses metropolitanos. De unas y otras nos ocupamos seguidamente.

b) Las Mancomunidades y otras formas de gestión asociada de prestación de servicios y ejecución de obras municipales

Algunos ordenamientos jurídicos de América latina regulan, bajo la denominación por lo general de Mancomunidades, entidades con el objeto de gestionar servicios públicos de carácter municipal. Así ocurre en Venezuela cuya Ley orgánica de Régimen Municipal de 15 de junio de 1989 acoge, en la enumeración de entidades locales establecida por su artículo 13 y junto a los Municipios, Parroquias y Distritos metropolitanos, las Mancomunidades "y demás formas asociativas o descentralizadas municipales con personalidad jurídica". Su artículo 28 define las Mancomunidades como "entidades formadas mediante Acuerdo celebrado entre dos o más Municipios o Distritos, o

clara el artículo 150.1, voluntaria y “se conformará mediante convenio suscrito por sus alcaldes, previa autorización de sus respectivos concejos”, convenio en el que deberán figurar los estatutos con el contenido mínimo que determina el apartado segundo de este precepto. La regulación de esta materia se completa con el reconocimiento a los Municipios asociados del derecho a formar parte de “asociaciones que atiendan distintos objetivos”, negándoseles, en cambio, la posibilidad de “prestar separadamente los servicios o funciones encomendados a la asociación”¹³¹ y la expresa proclamación de que “los municipios no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa por afiliarse o pertenecer a una asociación”, aunque lógicamente estén obligados “a cumplir sus estatutos y demás reglamentos que la asociación le otorgue y a acatar las decisiones que adopten sus directivas para el cabal cumplimiento de sus fines”¹³². Finalmente, la Ley determina los órganos de gobierno y administración de la asociación que son: a) Asamblea General de Socios; b) Junta Administradora elegida por la Asamblea; y c) Director ejecutivo, nombrado por la Junta y que será el representante legal de la asociación¹³³.

Mancomunidades y asociaciones como las expuestas ponen de manifiesto la necesidad, que quizá pueda calificarse de generalizada, de fórmulas que hagan viable la prestación de servicios municipales en ámbitos espaciales superiores a los de los respectivos términos municipales, fórmulas que, con carácter general, permiten optimizar los recursos existentes en países, en muchos casos, con bajos niveles de desarrollo económico, y garantizar de este modo una mayor eficacia en su gestión, cuando no su misma prestación. Aunque, como es lógico, las regulaciones normativas en la materia difieren de unos Estados a otros, lo más común es que esa necesidad de prestación asociada de determinadas competencias municipales se canalice a través de la creación de entidades de Derecho público, de personas jurídicas públicas sujetas al Derecho Administrativo y cuyo origen se encuentra en la propia voluntad de las colectividades locales implicadas a las que igualmente se reconoce una amplia disponibilidad so-

131. Artículo 151.

132. Artículo 152.

133. Artículo 153.

bre el ente creado al conferírseles la aprobación de sus estatutos, norma básica de administración y funcionamiento del ente.

c) Las fórmulas específicas de gestión de los intereses metropolitanos

El estudio del Derecho de los Estados de América latina nos ha permitido igualmente comprobar la existencia de disposiciones específicas para las conurbaciones urbanas, para las grandes aglomeraciones de población características de nuestro tiempo y de especial incidencia en muchos de esos países.

Como indicaba al comienzo del trabajo, el calificativo metropolitano o metropolitana, sobre cuyo exacto significado no existe consenso, alude siempre a una realidad esencialmente urbana, aunque, por encima de esta común nota, sea difícil hallar caracteres o rasgos que doten de precisión al concepto. De esta falta de claridad del término dan buena cuenta los Derechos estudiados. Así, existen casos en los que la expresión metropolitana alude al régimen especial con el que se dota a determinados Municipios, normalmente a los que cuentan con la condición de capital del Estado. Así ocurre, por ejemplo, en la Ley orgánica de Municipalidades del Perú que dedica su Título XIII a la regulación de la calificada por su artículo 151, “la Municipalidad Metropolitana de Lima, en armonía con el artículo 198 de la Constitución y el artículo 33 de la Ley 27/83, Ley de Bases de la Descentralización, competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitano y regional”. La norma establece, en términos en los que no es preciso abundar, su régimen de organización y funcionamiento, así como sus competencias que se extienden a ámbitos materiales tan importantes como el urbanismo, el medio ambiente, la educación, el transporte o la seguridad ciudadana¹³⁴.

En otras ocasiones, el término metropolitano se emplea con el concreto propósito de definir entidades creadas para el gobierno y adminis-

134. Artículos 151-166.

tración de los intereses metropolitanos. Es el caso característico de los Distritos Metropolitanos regulados por la Ley Orgánica de Régimen Municipal de Venezuela 15 de junio de 1989 y definidos por su artículo 24 como “entidades de carácter público formadas por la agrupación de dos o más Municipios en razón de la conturbación de sus centros urbanos capitales, en forma tal que han llegado a constituir una unidad urbana económica y social con más de doscientos cincuenta mil (250.000) habitantes”. Estas entidades han de constituirse de conformidad con el procedimiento previsto en la Ley que también establece las bases para su organización y sus recursos económicos¹³⁵. Otro ejemplo de entidades de esta naturaleza nos lo brinda la Ley de Municipalidades de Bolivia de 28 de octubre de 1999. Esta norma diferencia entre Areas Metropolitanas y Mancomunidades Metropolitanas. Las primeras, consideradas como el presupuesto de hecho necesario para la constitución de una Mancomunidad metropolitana, están formadas, en la definición ofrecida por su artículo 159, “por un conjunto de dos o más Municipios que experimentan procesos de conurbación y de integración física, económica, social y cultural con una población mínima de quinientos mil (500.000) habitantes”. Para la gestión de los intereses propios de estos espacios, los Gobiernos Municipales “de dos o más Municipios integrantes de un Area Metropolitana” deberán, en los términos previstos en el artículo 160 de la norma, “constituir, de modo concertado y coordinado, mancomunidades de Municipios Metropolitanos como instrumento socio-político y técnico de la planificación del desarrollo humano y sostenible del Area Metropolitana”. Los concejos municipales de los municipios integrantes “aprobarán de manera independiente el convenio de la mancomunidad, mediante Ordenanza Municipal”. El artículo 161 dota a la Mancomunidad metropolitana de personalidad jurídica propia y determina los principios por los que se ha de regir, los “de subsidiariedad, equidad y proporcionalidad, considerando los derechos y autonomías de los gobiernos municipales”. La prohibición de que en un Area Metropolitana exista más de una Mancomunidad metropolitana y el establecimiento en el artículo 162 de las reglas a las que han de ajustar su composición y funcionamiento completan las previsiones legales sobre esta entidad.

135. Artículos 25-27.

Este conjunto de disposiciones evidencia varios datos de interés. De una parte, pone de manifiesto que las grandes aglomeraciones urbanas propias de nuestro tiempo exigen instituciones y técnicas de gobierno local atentas a sus singulares características y especiales necesidades; de otra, permite confirmar la equivocidad del término “metropolitano”, utilizado, a veces, para definir espacios de ciertos caracteres y, otras, para conceptuar a sus entidades propias de administración y gobierno. Finalmente, atestiguan que, con independencia de los problemas concretos y particulares que cada área pueda presentar, estamos siempre ante entidades que precisan una actuación coordinada entre las diferentes Administraciones Públicas con competencias sobre el territorio. Es claro, en cualquier caso, que el diseño definitivo de estas entidades, el modelo de gestión por el que finalmente se opte, estará estrechamente condicionado por la propia estructura territorial del Estado y la distribución de competencias entre las diferentes Administraciones Públicas existentes en su ámbito.

d) Consideración final

En conclusión, los ordenamientos de numerosos países ofrecen fórmulas diversas que hacen posible la prestación de competencias municipales en áreas integradas por sus respectivos términos, así como instrumentos específicos para la administración de los espacios metropolitanos. Otra cuestión es que estas fórmulas no siempre ofrezcan los resultados deseados, ámbito en el que confluyen factores muy diversos en cuya base se encuentran casi siempre consideraciones de tipo económico y, en algunos casos también, la propia indefinición de la estructura territorial de muchos Estados.

C) Federaciones o asociaciones de Municipios para la representación y defensa de intereses comunes.

a) Idea preliminar

Junto a las entidades constituidas para la prestación de servicios municipales, para el desarrollo de competencias propias de los Municipios, existen tanto en España como en los Estados de América lati-

na numerosas federaciones o asociaciones surgidas de la unión entre ellos, a veces con la participación de otros sujetos, con el sólo aunque no menos importante propósito de representar los intereses locales actuando en su defensa como interlocutoras ante otras instancias. Aunque el panorama que nos ofrece el Derecho de los distintos países es, de nuevo, extremadamente rico y variado, también resulta posible, en un esfuerzo de síntesis, extraer algunas de sus notas o rasgos más característicos. Lo haremos diferenciando, de nuevo, entre la realidad existente en España y en otros países en los que, por los datos que hemos podido recabar, estas asociaciones cuentan con gran relevancia pues son ellas las que, por lo general, canalizan las aspiraciones de unidad de las colectividades locales en defensa de sus intereses ante las distintas Administraciones Públicas y las más variadas instituciones, incluyendo los gobiernos nacionales e incluso, a veces, organizaciones internacionales.

b) Las federaciones y asociaciones de municipios en España

La Disposición Adicional Quinta, apartado primero, de la Ley básica de Régimen local reconoce a las entidades locales el derecho de “constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará su normativa específica y, en lo no prevista en ella, la legislación del Estado en materia de asociaciones”. El apartado segundo de esta misma Disposición Adicional determina que estas asociaciones “se regirán por sus estatutos, aprobados por los representantes de las entidades asociadas, los cuales deberán garantizar la participación de sus miembros en las tareas asociativas y la representatividad de sus órganos de gobierno. Asimismo se señalará en los estatutos la periodicidad con la que hayan de celebrarse las Asambleas Generales Ordinarias, en caso de que dicha periodicidad sea superior a la prevista, con carácter general, en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación”. Finalmente, el apartado tercero y último de la citada Disposición Adicional atribuye a estas “asociaciones, en el ámbito propio de sus funciones” la facultad de “celebrar convenios con las distintas Administraciones públicas”¹³⁶.

136. Esta Disposición fue redactada por la Ley 53/2003

Como ha destacado M.^º J. GALLARDO CASTILLO en sus recientes comentarios a esta disposición, los términos de su apartado primero “son suficientemente demostrativos del espíritu amplio y extensivo con que ha pretendido la Ley 57/2003 regular el asociacionismo municipal, puesto que, de una parte, deja un amplio margen a la configuración positiva de las Asociaciones municipales, y de otro, tasa de forma estricta y puntual sus restricciones, reduciendo al mínimo las exigencias formales y materiales de los Estatutos de que éstas habrán de dotarse”¹³⁷. De acuerdo con las consideraciones de la propia autora, en esta regulación destacan tres notas: a) En primer lugar, el reconocimiento de una facultad a favor de las entidades locales y no, por consiguiente, de un mandato imperativo, en coherencia con el significado y alcance del derecho de asociación consagrado en el artículo 22 de la Constitución de 1978¹³⁸; b) La gran indeterminación del objeto propio de estas asociaciones, “tanta, que hace posible, sin necesidad de forzar los términos, integrar en él cualquier finalidad que pudiera identificarse con la acción de proteger y promover todo aquello que tenga que ver con algo, también tan generosamente indeterminado, como son los intereses comunes”, concepto jurídico indeterminado “susceptible de desarrollo múltiple, de modo que las distintas Asociaciones municipales creadas a su amparo disponen de una amplia facultad de acción y podrán optar entre una multiplicidad de fines de muy amplio espectro a concretar en el momento de redacción de sus Estatutos”; y c) su sometimiento a lo que dispongan sus propios Estatutos y las normas reguladoras del derecho de asociación, previstas en la actualidad en la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo¹³⁹.

137. *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo IV, Director, M. REBOLLO PUIG, *op. cit.*, p. 3821.

138. El artículo 22.1 de la Constitución “reconoce el derecho de asociación”. El apartado segundo establece que “las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales”, el tercero exige que “las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad”, el cuarto declara que “las asociaciones solo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada” y el quinto prohíbe “las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar”.

139. *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo IV, Director, M. REBOLLO PUIG, *op. cit.*, p. 3822-3824.

Prescindiendo de la exposición de las dudas interpretativas planteadas por esta regulación en lo que hace, sobre todo, a la determinación exacta de las entidades locales que pueden constituirse y a la fijación precisa del régimen jurídico al que quedan sujetas¹⁴⁰, cabe resaltar aquí el valor de estas asociaciones al servicio de la representación de los intereses locales y, por consiguiente, su contribución a la garantía efectiva del Estado democrático que la Constitución consagra. Podemos sumarnos aquí, de nuevo, a las palabras de M.^a J. GALLARDO cuando afirma que estas asociaciones “pueden constituir, y de hecho constituyen, auténticos centros de reivindicación, cuando no de decisión, de asuntos de importante incidencia social, son las portavoces de las necesidades locales y las responsables directas del ejercicio efectivo del derecho de defensa de los intereses municipales frente al Estado y las Comunidades Autónomas, combatiendo de forma efectiva eventuales situaciones de debilitamiento en la gestión de los intereses locales”¹⁴¹.

Entre las asociaciones existentes en la actualidad destaca, sin duda, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), asociación de ámbito nacional constituida, en términos del artículo primero de sus Estatutos aprobados por la VIII Asamblea General en sesión celebrada el 1 de septiembre de 2004¹⁴², por “los Municipios, Islas, Provincias y otras Entidades Locales que voluntariamente lo decidan”. Cuenta con “personalidad jurídica plena y pública para el desarrollo de las funciones que le son inherentes”¹⁴³ y tiene los siguientes

140. Sobre ambas cuestiones me remito a los citados comentarios de M.^a J. GALLARDO a la Disposición Adicional Quinta de la Ley Comentario a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, Tomo IV, Director, M. REBOLLO PUIG, *op. cit.*, en su totalidad y, en particular, pp. 3825-3826 y 3829-3832.

141. *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo IV, Director, M. REBOLLO PUIG, *op. cit.*, p. 3824-3825.

142. Los Estatutos así como otras informaciones de interés sobre esta Federación pueden encontrarse en su página web: www.femp.es.

143. Artículo 2 de los Estatutos. El artículo 1 del Reglamento de régimen interior aprobado por el Consejo Federal en su reunión de 22 de junio de 1993 y modificado el 30 de marzo de 2004 aclara que “carece de ánimo de lucro” y “está reconocida legalmente como de utilidad pública”.

tes fines: “a) el fomento y defensa de la autonomía de las Entidades Locales; b) la representación y defensa de los intereses generales de los Entes Locales ante otras Administraciones Públicas; c) el desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito local basado en la autonomía y solidaridad entre los Entes Locales; d) la promoción y el favorecimiento de las relaciones de amistad y cooperación con los Entes Locales y sus organizaciones en el ámbito internacionales, especialmente con el municipalismo europeo, iberoamericano y árabe; e) la prestación directa o a través de sociedades o de entidades, de toda clase de servicios a las Corporaciones Locales o a los entes dependientes de éstas; y f) cualquier otro fin que afecte de forma directa o indirecta a sus asociados”, sin que, en ningún caso, puedan invadir “las competencias de los entes asociados establecidas en la legislación de régimen local”¹⁴⁴.

Los Estatutos de la Federación establecen, en términos a los que me remito, el conjunto de acciones posibles o medidas concretas que puede adoptar para el cumplimiento de sus fines¹⁴⁵, la adquisición y pérdida de la condición de socio y los derechos que le son propios¹⁴⁶, la composición, competencias y reglas de funcionamiento de sus órganos rectores: la asamblea general, el consejo federal, la comisión ejecutiva y el presidente¹⁴⁷ y del resto de los órganos que prevén¹⁴⁸, el régimen de las Federaciones regionales vinculadas a la FEMP¹⁴⁹, el

144. Artículo 6 de los Estatutos.

145. Artículo 7.

146. Artículos 8 a 13. Las normas contenidas en el Título Primero de su Reglamento de régimen interior completan ese régimen.

147. Artículos 14-36 y Título Segundo de su Reglamento de régimen interior.

148. Se trata concretamente de la Secretaría General (artículos 37-40), de la Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos insulares (artículo 41), Comisiones Sectoriales (artículo 42) y Comités y Secciones (artículo 43). *Vid.* también las disposiciones contenidas en el Título Tercero de su Reglamento de régimen interior.

149. Artículos 44-47. De acuerdo con lo establecido en los propios Estatutos y en el artículo 66 del Reglamento de régimen interior “en aquellas Comunidades Autónomas en que no exista la correspondiente Federación o Asociación de Entidades Locales de ámbito regional o, habiéndose constituido, no se halle vinculada a la FEMP, corresponderá a ésta última la representación y defensa de los intereses de sus asociados ante los poderes públicos regionales”.

sistema económico de la entidad¹⁵⁰ y las reglas sobre su disolución¹⁵¹.

En conclusión, la Federación Española de Municipios y Provincias es, en expresión tomada del artículo 66 de su Reglamento de régimen interior aprobado por el Consejo Federal en su reunión de 22 de junio de 1993 y modificado el 30 de marzo de 2004, “el interlocutor, en representación de sus asociados, ante la Administración Central, las Cortes Generales, el Gobierno de la Nación y las demás instancias que integran la organización institucional del Estado Español, así como ante los diversos organismos y asociaciones internacionales”, una institución pues, al igual que las constituidas con el mismo fin en las distintas Comunidades Autónomas, encaminada a garantizar la presencia y defensa de las colectividades locales ante las más variadas instancias. A diferencia, por consiguiente, de las Mancomunidades de Municipios y de otras entidades cuya creación lleva consigo una alteración en la asignación de competencias a las diferentes Administraciones Públicas existentes hasta ese momento, estas Federaciones no implican variación competencial alguna, circunscribiendo sus funciones a las de mera representación y salvaguardia de los intereses locales lo que, en no pocas ocasiones, hace de ellas importantes centros de reivindicación y presión ante las instancias con competencias sobre el régimen local.

c) Las Asociaciones de Gobiernos Locales en los países de América Latina

c.1) Consideración previa

Como viene reiterándose, el panorama de las asociaciones locales en los Estados de América Latina es extremadamente rico y variado, habiendo además experimentado, en los últimos años, un auge sin pre-

150. Artículo 48. Este régimen se completa con las previsiones contenidas en el Título Quinto del Reglamento de régimen interior.

151. Artículo 49.

cedentes aún en contextos políticos muy distintos y surgidos como respuesta a necesidades no siempre coincidentes¹⁵². Salvando sus innegables diferencias, puede afirmarse, no obstante, que ese desarrollo del fenómeno asociativo obedece, en todo caso, a una común reivindicación de lo local en defensa del fortalecimiento de los Municipios y otras estructuras locales como presupuesto indispensable para la propia garantía de unas mínimas exigencias democráticas que todo Estado debe salvaguardar y como cauce, a su vez, necesario y adecuado para asegurar la prestación satisfactoria de un conjunto de servicios que garanticen un adecuado nivel de vida en ámbitos, en muchos casos, de extraordinaria pobreza.

Aunque resulta muy difícil, y desde luego arriesgado, el pretender extraer notas comunes sobre la base proporcionada por una realidad tan diversa, el análisis de las muchas asociaciones existentes en los distintos Estados permite, no obstante, destacar algunos de sus rasgos más característicos como primer paso de otros estudios sobre la materia que puedan ayudarnos a conocer mejor la realidad del asociacionismo municipal en América latina¹⁵³.

He de advertir que he procurado examinar el mayor número de asociaciones posibles a partir, sobre todo, de los datos proporcionados por ellas mismas en sus páginas web, aunque soy consciente de que no están todas las que existen. En todo caso, las estudiadas proporcionan elementos de conocimiento suficientes para unas consideraciones que, como indicaba, no tienen otro propósito que el de llamar la atención sobre este importante fenómeno y, sobre todo, el de abrir la puerta a futuros estudios en la materia.

152. De esta diversidad da cuenta la obra coordinada por E. GALLICHIO *La construcción del desarrollo local en América Latina*, op. cit.

153. Unas conclusiones generales sobre el panorama de estas asociaciones pueden encontrarse en el estudio *El asociativismo municipal en América Latina*, Federación latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, 2005, pp. 61-67.

c.2) Punto de partida: Descripción de algunas de las asociaciones existentes

Al objeto de poder exponer las características más destacadas de estas asociaciones de carácter nacional¹⁵⁴ procede, con carácter previo, que ofrezcamos algunas de las definiciones que de ellas se nos aportan sus normas reguladoras.

Así, por ejemplo, la Federación colombiana de Municipios, creada en 1989, se define como una “persona jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa y de carácter gremial, que se rige por el derecho privado, organizada con base en la libertad de asociación prevista en el artículo 38 de la Constitución y a la que pertenecen, por derecho propio, todos los Municipios, Distritos y asociaciones de Municipios del país para la defensa de sus intereses”¹⁵⁵; la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), que data de 1993, constituye “una asociación civil con personalidad jurídica, sin fines de lucro y de carácter municipalista de la que forman parte la totalidad de los Municipios del país”¹⁵⁶; y la Federación argentina de Municipios es, en términos del artículo primero de su Ley de creación de 14 de mayo de 1997, una organización que cuenta “con personería jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, actuando como entidad pública no estatal”, organización de la que podrán formar parte todos aquellos Municipios que voluntariamente elijan asociarse y que ac-

154. Junto a estas Agrupaciones locales de ámbito nacional, en algunos países existe igualmente un importante fenómeno asociativo a un nivel territorial inferior. Es el caso de Argentina que en su Ley de 23 de abril de 1997 que crea la Federación argentina de Municipios, establece, en su artículo 6, que “los foros provinciales de municipios que estuviesen constituidos en las jurisdicciones, en su carácter de instancia de agrupamiento de las municipalidades en el nivel provincial, intervendrán en todas aquellas actividades que resulten previstas a tal efecto por el Estatuto Orgánico de la Federación Argentina de Municipios” añadiendo en el precepto siguiente que esos foros “serán los encargados de llevar a cabo las convocatorias, como también de contribuir a la coordinación de actividades que promueva la Federación Argentina de Municipios para sus municipios asociados”. También Perú cuenta con numerosas asociaciones distritales y provinciales.

155. Estos datos están sacados de su página web: www.fcm.org.co

156. Información que figura en su página web: www.amunic.org.

túa “bajo el régimen de esta ley”, “las normas complementarias que se dicten en el futuro y las disposiciones que la propia entidad adopte para reglar y ordenar su funcionamiento” en “concordancia con lo preceptuado en la presente norma”¹⁵⁷. Definiciones no muy distintas se ofrecen de asociaciones existentes en otros países. De esta forma, de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) se declara que conforma “una institución pública permanente de representación, asistencia y coordinación de las municipalidades del Ecuador” con “personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio” de la que “serán socios todas las municipalidades del país”¹⁵⁸, en tanto que la “Ley Orgánica Municipal” de Paraguay de 30 de julio de 1954, modificada en 1987, establece en su artículo 221 que “La Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI) “es el organismo oficial de los municipios paraguayos” dotado de personalidad jurídica y al que el poder ejecutivo someterá a “informe y juicio todos los asuntos, leyes o medidas por adoptarse que afecten a los municipios”. En 1996 esta organización pasó a tener la condición de “Organismo No Gubernamental”, tras la promulgación de la Constitución Nacional de 1992 que con su reconocimiento del derecho de libre asociación, dejó sin cobertura la previsión legal que establecía la obligatoria pertenencia de todos los Municipios a la organización, de tal forma que en la actualidad, y así se dispone en el artículo segundo de sus estatutos, “ésta constituida voluntariamente y en igualdad de condiciones por las municipalidades de la República”. La Ley orgánica de Municipalidades del Perú, en otro de los ejemplos que pueden ofrecerse, establece en su artículo 125 que “las municipalidades tienen como órganos representativos a una o más asociaciones de municipalidades que se constituye conforme a las normas establecidas en el Código Civil”. En su aplicación se han crea-

157. Artículos 2 y 3.

158. En estos términos la define el artículo 1 del Estatuto de la Asociación aprobado por Resolución de 27 de febrero de 1992. El artículo 540 de la Ley orgánica de Régimen municipal de 15 de octubre de 1971 declaraba ya: “Establécese, con carácter permanente, a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, de la cual serán socios todas las municipalidades del país. La Asociación será una persona jurídica autónoma de derecho público, con patrimonio propio y tendrá su sede en la Capital de la República”.

do, en marzo de 1982, la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) como “una Asociación Civil que representa a las Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados del Perú”¹⁵⁹ y la Asociación Nacional de Alcaldes Distritales de Perú (ANADIS), en mayo de 2003. Aún pueden citarse otras asociaciones más como las representadas por la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), una “institución interregional sin fines de lucro, representativa de los gobiernos y asociaciones municipales que la integran y que tiene por objeto promover la cooperación intermunicipal por encima de todo interés ideológico y partidista”¹⁶⁰, la Asociación de Municipios de México (AMMAC) “institución que agrupa gobiernos locales mexicanos comprometidos con el fortalecimiento del Municipio libre”¹⁶¹ o la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos de Ecuador dotada, en este caso, de personalidad jurídica privada¹⁶².

c.3) La diversidad en su régimen jurídico y composición como notas características de estas asociaciones

La simple lectura de las definiciones aportadas permite constatar la disparidad existente en cuanto a sus formas de constitución, personalidad jurídica y Derecho al que se someten, diversidad explicable en buena medida por las propias singularidades políticas y jurídicas de los Estados en los que se crean. Así, existen asociaciones dotadas de personalidad jurídica y otras que carecen de esta cualidad, asociaciones con personalidad jurídica pública o con personalidad jurídica privada, asociaciones que actúan con sometimiento a normas de Derecho Público y asociaciones regidas por el Derecho civil. No hay, pues, uniformidad alguna en esta materia como tampoco la hay en la delimitación de los sujetos que las integran.

159. Descripción ofrecida por su página web: ampeperu.gob.pe

160. En definición del artículo primero de sus Estatutos que aparecen en su página web: www.femica.org

161. Así se define en su propia página web: ammac.org.mx

162. La información sobre esta asociación puede encontrarse en la página web ifam.go.cer

En efecto, aparecen asociaciones, como las representadas por la AME o la OPACI, en los que sus miembros son los Municipios o que, como la Federación argentina de Municipios, agrupa a los gobiernos locales, en tanto que aparecen otras, es el caso de la Federación de Asociaciones municipales de Bolivia, que “representa a las autoridades de los gobiernos municipales del país” o a los Alcaldes, como ocurre en la Asociación Nacional de Alcaldes Distritales de Perú. Tampoco faltan asociaciones, como la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), constituidas, a su vez, por otras asociaciones; en el ejemplo citado, por las asociaciones regionales de Municipios que expresamente determinan sus propios Estatutos¹⁶³. Ha de destacarse también que si, con carácter general, hacen abstracción de las fuerzas políticas gobernantes en las instancias locales a las que integran, efectuando incluso, en algunas ocasiones, expresa declaración sobre su independencia¹⁶⁴, no faltan supuestos, como el representado concretamente por la Asociación de Autoridades Locales de México, de entidad constituida como “un espacio técnico de capacitación y formación permanente para los gobiernos del Partido de la Revolución Democrática”, aunque paulatinamente se haya ido abriendo a entidades de otras identidades políticas¹⁶⁵.

La diversidad se extiende también a la obligatoriedad o no de pertenencia a la asociación, pues aunque la integración es comúnmente de carácter voluntario y ha de ser solicitada conforme a los procedimientos establecidos por quienes deseen pertenecer a ella, no faltan casos, como los de la Federación colombiana de Municipios¹⁶⁶ o la Aso-

163. Artículo 7. No obstante, el propio precepto prevé que “Municipios no federados puedan solicitar su afiliación a FEDOMU, directamente o a través de la Asociación Regional que le corresponda”.

164. Es el caso, por ejemplo, de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas que, en su propia página web, afirma que su “filosofía es el municipalismo, su deber fundamental es la defensa de la autonomía municipal y su objetivo básico es el fortalecimiento de los gobiernos locales ecuatorianos. Estas son sus condiciones de existencia y la única garantía de su unidad”. En otros casos, son sus propios Estatutos, como es el caso de la FEDOMU los que declaran expresamente su carácter “apartidista”.

165. Información ofrecida por su página web: aalmac.org.mx

166. A ella “pertenecen por derecho propio todos los municipios, distritos y asociaciones de municipios del país”

ciación de Municipalidades Ecuatorianas¹⁶⁷, que de forma imperativa acogen a todos los Municipios del país. Tal era también el caso de la OPACI de la que afirmaba la Ley Orgánica Municipal de 1954 que era un “organismo oficial integrado por todas las Municipalidades del país”, requisito que desapareció como consecuencia de la consagración por el artículo 42 de la Constitución 1992 del derecho “de asociarse o agremiarse con fines lícitos, así como nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación. ...”, lo que determinó su conversión en Organismo No Gubernamental.

c.4) ¿Una comunidad de objetivos a pesar de sus muchas diferencias?

Prescindiendo de los ricos matices a los que, sin duda, conduciría el estudio singularizado de las distintas asociaciones, puede afirmarse que todas ellas asumen como función básica y general la defensa de los intereses locales. Así, AMUNIC se define a sí misma como “la organización defensora de los intereses gremiales de los municipios en el marco de la autonomía, la descentralización y el desarrollo económico local sostenible, centrado en lo humano y vinculado a los factores de población y al cumplimiento de las metas del milenio”¹⁶⁸, la Corporación de Municipios de la Amazonia y Galápagos (COMAGA) como “un interlocutor ante los poderes centrales, instituciones autónomas de desarrollo y organismos de cooperación externa”¹⁶⁹, en tanto que la Federación colombiana de Municipios dice “representar intereses colectivos de los municipios, lidera y apoya el desarrollo de la gestión municipal, defendiendo la autonomía y promoviendo la profundización de la descentralización”¹⁷⁰. Ha de notarse, ade-

167. El propio artículo 540 de la Constitución de la República determina que de ella “serán socios todas las municipalidades del país”. Ley de Régimen Municipal de 15 de octubre de 1971, por su parte, declara en su artículo 559, “establécese, con carácter permanente, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, de la cual serán socios todas las municipalidades del país. La información sobre esta asociación puede encontrarse en su página web: ame.gov.ec

168. Así aparece en su página web.

169. En definición que ella misma ofrece en su página web: comaga.org.ec

170. Datos ofrecidos por su página web.

más, que este gran objetivo aparece, por lo general, enmarcado en ambiciosos procesos de descentralización de competencias a favor de los Municipios y de desarrollo de su Derecho propio en aras de un fortalecimiento institucional que les permita alcanzar mayores cotas de autonomía, casi siempre vinculada a la consolidación de principios democráticos y participativos¹⁷¹ y al progreso económico y social.

Al servicio de este gran objetivo, estas asociaciones asumen una importante labor de prestación de asistencia económica, jurídica y técnica a sus miembros¹⁷², lo que las convierte en un instrumento fundamental de apoyo a los Municipios en el ejercicio de las competencias que tienen encomendadas, como expresa, por ejemplo, la Asociación de Municipios de Nicaragua cuando señala que entre sus fines figura el desarrollo de “acciones para que los municipios sean capaces de ejercer plenamente sus atribuciones y competencias, convirtiéndose en municipios modernos, competitivos, transparentes, participativos, eficientes y eficaces en el marco de consolidación de la autonomía municipal, la descentralización y el desarrollo local” o la Corporación de Municipios de la Amazonia y Galápagos cuando gráficamente proclama que tiene por objeto “brindar capacitación” a sus miembros. Fines de esta misma naturaleza se aprecian en otras asociaciones como la FEDOMU o la Asociación de Municipalidades ecuatorianas, entre cuyas “finalidades primordiales” figuran las de “promover el progreso de los municipios” o “propender el perfeccionamiento del Gobierno Municipal”

Casi todas estas asociaciones cumplen, además, con la función, nada desdeñable, de servir de interlocutores ante otras instancias, en particular ante los Gobiernos nacionales con el propósito, por lo general explicitado en sus disposiciones reguladoras, de contribuir al des-

171. En tal sentido puede consultarse, entre otras, la lista de fines que el artículo 2 de sus Estatutos atribuye a FEMICA o la que para la OPACI establece el artículo 3 de sus Estatutos. En el mismo sentido, pueden verse también los objetivos que, de acuerdo con la información que ofrece su propia página web, asume la Asociación de Municipalidades del Perú.

172. Objetivo que aparece entre los fines de COMAGA u OPACI.

arrollo económico y social de los diferentes países¹⁷³. Así, y en algunos de los ejemplos que ilustran esta idea, la AMMAC declara que su objetivo general es “buscar, analizar, discutir y proponer estrategias de alcance nacional para resolver la problemática a la que se enfrentan los municipios en su acontecer diario, derivado de la forma, implementación y acceso a los programas federales, fomentando el apoyo intermunicipal para el desarrollo y fortalecimiento de la Autonomía Municipal”; la Asociación chilena de Municipalidades considera razón determinante de su nacimiento “la misión de representar a los municipios de Chile ante organismos públicos, privados, regionales, nacionales e internacionales”. La representación de “los municipios asociados ante los Poderes nacionales Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las autoridades provinciales, organismos nacionales y provinciales, agencias, entidades y organismos extranjeros e internacionales, organizaciones, asociaciones y programas vinculados al quehacer municipal” constituye también uno de los fines generales de la Federación Argentina de Municipios de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 c) de su Ley de creación, al igual que lo es de la Corporación de Municipios de la Amazonia y Galápagos concebida, por sus propias disposiciones fundacionales, como “un interlocutor ante los poderes centrales, instituciones autónomas de desarrollo y organismos de cooperación externa”. Idéntica misión resulta también de la extensa lista de funciones y finalidades con las que cuenta la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas de conformidad con lo establecido en los artículos 560 y 561 de la Ley de Régimen Municipal de 15 de octubre de 1971 o del “objetivo estratégico” de FEMICA que, como ella misma declara en su carta de presentación en la red,

173. Algunas de estas asociaciones, como es el caso de la Asociación de Municipalidades ecuatorianas o de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, cuenta con representación en diferentes órganos del Estado como son, en el caso de la primera y entre otros, el Tribunal Constitucional, Banco del Estado, Consejo Nacional de Cultura, Fondo de Inversión Social de Emergencias o Consejo Nacional de Competitividad. La participación de la segunda depende de lo que se establezca en las disposiciones reguladoras de los diferentes órganos. Aunque la organización de estas Asociaciones es, igualmente, variable, por lo general suelen contar con una asamblea general, integrada por representantes de las Entidades que pertenecen a ellas y por un órgano de carácter ejecutivo.

no es otro que el de “promover los intereses del municipio en Centroamérica, para fortalecer el municipio moderno con capacidad gerencial y poder político, impulsando procesos de desarrollo y estrategias de combate a la pobreza”¹⁷⁴, o de la proclamación de intenciones que efectúa la Asociación de Municipios de México cuando manifiesta su deseo de constituir “una fuerza más allá de partidismos e ideologías, que dé vitalidad al reclamo de los Municipios, frente a los Estados y a la Federación, para lograr un trato justo y equitativo, que necesariamente pase por una nueva distribución del egreso nacional”.

Estamos, en definitiva, ante asociaciones surgidas con el claro propósito de fortalecer la posición de los Municipios por la doble vía proporcionada, de una parte, por el apoyo al ejercicio de sus competencias al objeto de garantizar la eficaz prestación de los servicios públicos, base ineludible para el avance en esos reivindicados procesos de descentralización y, en último término, de garantía de la autonomía local; y, de otra, por la representación y defensa de los intereses locales ante el resto de las instancias tanto públicas como privadas; en particular, ante los gobiernos nacionales con el propósito claro, patente en casi todas ellas, de hacer frente a la pobreza y exclusión social. En suma, y en términos tomados del artículo primero del Estatuto de la Asociación de Municipalidades ecuatorianas de 27 de febrero de 1992, la asociación es una institución permanente “de representación, asistencia y coordinación de las municipalidades del Ecuador”. No estamos, por consiguiente, ante entidades que, con algunas excepciones ciertamente¹⁷⁵, tengan directamente encomendada la prestación de competencias o servicios municipales; estamos ante un fenómeno inmerso en movimientos políticos de mayor calado que afectan, en no pocos casos, a la propia definición de la estructura terri-

174. Así se establece en su definición de “quienes somos” que aparece en su página web. No puede dejar de hacerse referencia en este ámbito a los Programas desarrollados por el Comité económico para América Latina y el Caribe de lucha contra la pobreza, sobre todo en el medio urbano, y que igualmente pueden consultarse en su página web: www.cepal.org.

175. Entre esas excepciones se encuentra el caso de la Asociación de Municipalidades ecuatorianas que prevé una posible delegación de competencias, acompañada de los pertinentes recursos, a favor de los Municipios

torial del Estado y a la determinación de la posición de cada instancia, en particular de la local, dentro de esa estructura.

c.5) Las técnicas previstas para el cumplimiento de sus fines

Con los dos grandes objetivos descritos como meta, estas asociaciones desarrollan su labor en ámbitos muy distintos variados. Así, y entre las diversas líneas en las que despliegan su actividad, figuran la participación activa en el análisis de los proyectos de leyes y decretos que afecten al ámbito municipal¹⁷⁶; el intercambio de experiencias entre las autoridades municipales y la contribución a la formación de los servidores públicos¹⁷⁷ a cuyo objeto promueven el análisis sobre materias de interés común¹⁷⁸ o la celebración de congresos y jornadas para la reflexión que, a su vez, sirven como foro de encuentro entre representantes de las diferentes Administraciones Públicas, como centros de estudios, en términos del artículo 561 d) de la Ley de 15 de octubre de 1971 de Ecuador, “de los problemas comunes que confronten las municipalidades para alcanzar los fines esenciales que le son propios”, como “una fuente básica de información y documentación del desarrollo local”¹⁷⁹; “divulgan la Legislación Municipal”¹⁸⁰; “generan publicaciones de carácter permanente, con el propósito de mantener informados a las municipalidades, respecto de las materias de su competencia”¹⁸¹; fomentan la investigación, analizan y recomiendan las soluciones más adecuadas a los problemas comunes¹⁸²; apoyan y financian la realización de estudios de interés; promueven la imagen de los municipios y divulgan sus avances y logros¹⁸³;

176. Función expresamente asumida por la Asociación de Municipalidades ecuatorianas.

177. Objetivo propio, entre otros, de la Asociación de Autoridades Locales de México.

178. En tal sentido, artículo 4 de los Estatutos de la OPACI.

179. Objetivo expresamente asumido, por ejemplo, por FEMICA.

180. Por ejemplo, la Asociación de Municipalidades del Perú.

181. En términos, entre otros, del artículo 4 d) de los Estatutos de la OPACI.

182. Función asumida, por ejemplo, por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

183. En tal sentido, Estatutos de FEMICA.

y honran y distinguen a las personas que “hayan destacado en el campo municipal”¹⁸⁴. Para el desarrollo de estas actividades buscan en muchos casos, como hace por ejemplo la Corporación de Municipios de la Amazonia y Galápagos, “las relaciones con instituciones del sector público y privado” siendo frecuente que se constituyan órganos de composición y características diversas, generalmente denominados “Comités Técnicos”, cuyo objeto es justamente la prestación de las actividades que tienen encomendadas.

La simple lectura de las leyes y estatutos reguladores de estas asociaciones deja, no obstante, la impresión de una cierta falta de equivalencia entre los ambiciosos objetivos que le dan vida y el conjunto de funciones que, efectivamente, parecen desarrollar, lo que, desde luego, no puede llevar a minusvalorar su importancia, toda vez que la consecución de Municipios más fuertes, mejor dotados desde el punto de vista competencial y económico es una tarea que requiere de medidas de naturaleza diversa muchas de las cuales exceden, por definición, de las competencias y cometidos propios de estas asociaciones. Estamos, pues, ante un instrumento fundamental en la importante labor de fortalecimiento de las instituciones de gobierno local, labor que, sin embargo, precisa de otras medidas que, a todas luces, les exceden.

c.6) Organización

Aunque también en este ámbito se aprecian diferencias significativas entre las distintas asociaciones existentes, es normal que dispongan de un órgano colegiado, generalmente denominado asamblea, representativo de las distintas entidades que las integran y al que suele conferirse la condición, en términos por ejemplo de los estatutos de la Federación argentina de Municipios, de “órgano de gobierno soberano de la asociación” o, en expresión de la Ley Municipal de Ecuador, de “autoridad máxima de la asociación”; y otro de carácter uni-

184. Artículo 4 II) de los Estatutos de la OPACI.

personal que asume las funciones de dirección y representación de la asociación¹⁸⁵, órgano que, en no pocos supuestos, es también de naturaleza colegiada¹⁸⁶. Esta, que podríamos denominar estructura básica, se completa, en muchos casos, con la previsión de específicos órganos caracterizados por la especialización de la competencia que desarrollan ya sea en el ámbito ejecutivo o en el de la estricta función de asesoramiento¹⁸⁷. Esta estructura suele determinarse por los estatutos de cada asociación dentro, como es lógico, del respeto a lo que, en su caso, pueda venir legalmente establecido¹⁸⁸.

II. PROPUESTAS

Es difícil efectuar propuestas o sugerir líneas de actuación futura cuando el presupuesto del que se parte no es uniforme. La realidad de España y de los Estados de América latina es muy diversa tanto en sus estructuras y características políticas como en sus condiciones económicas y sociales. No obstante, se aprecia una común tendencia fa-

185. Normalmente elegido por sus miembros tal y como ocurre, por ejemplo, en la ANADIS.

186. Es el caso representado por la Federación argentina de Municipios, en las que, por mandato estatutario, la función ejecutiva es asumida por un órgano colegiado: la mesa ejecutiva. Al igual ocurre en la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos de Ecuador en donde dicha función es desarrollada por un Comité ejecutivo cumpliendo así con la exigencia prevista en la Ley de Régimen Municipal de este país.

187. La Federación argentina de Municipios cuenta, por ejemplo, con una comisión revisora de cuentas y con una comisión de asesoramiento.

188. Así, por ejemplo, la Ley argentina de 14 de mayo de 1997 por la que se crea la Federación argentina de Municipios fija reglas que limitan la amplia potestad auto-organizativa que se le confiere. Se establece en este sentido que sus Estatutos deben garantizar "un funcionamiento democrático y pluralista que alcance a todos los municipios asociados" y deben instituirse "reglas que ofrezcan la igualdad de oportunidades para formar parte de los órganos de conducción a todos los municipios, sin ningún tipo de discriminación en razón de su tamaño geográfico, cantidad de población o riqueza económica". Igualmente se impone la necesidad de "establecer para todos los órganos electivos los procedimientos que deberán seguirse para la elección de sus miembros, las funciones asignadas, la duración de sus mandatos, la exigencia de su rotación, como también las previsiones sobre el control de gestión y fiscalización de la labor de los funcionarios actuantes".

vorable a la descentralización del Estado en beneficio de las colectividades locales, propiciada en buena medida por el convencimiento de que este es el camino adecuado para el fortalecimiento de estas instancias, considerado, a su vez, como un elemento esencial para el progreso económico y social en contextos, muchas veces, de elevados niveles de pobreza.

Este proceso, quizá, no haya satisfecho, hasta ahora, las expectativas que en él se han puesto o, al menos, no puede decirse que lo haya hecho de una manera general y uniforme. Las asociaciones de gobierno local parecen estar cumpliendo un papel importante en una tarea que necesariamente ha de considerarse lenta y difícil, aunque es claro que de ellas no puede esperarse la solución a los muchos problemas existentes. Son sin duda, y así figuran en las disposiciones que las regulan, instrumentos básicos de apoyo a los Municipios e interlocutores fundamentales ante otras instancias, en particular ante el Gobierno de la nación, llegando a convertirse en innegables centros de reivindicación política. Ahora bien, la respuesta a muchos de los problemas que afrontan pasan por reformas legislativas y decisiones de Estado en las que están comprometidas otras instancias.

En efecto, en la mayoría de los Estados parecen necesarias reformas profundas de su régimen local que satisfagan los objetivos deseados. Han de ser las propias Leyes las que, además, den regulación a un fenómeno asociativo, distinto del que hoy impera con carácter general, y que puede, igualmente, ser necesario: el que se traduce en la creación de específicas entidades con el objeto de ejercer competencias municipales, de prestar servicios públicos ante problemas de insuficiencia de las entidades llamadas a cumplirlos o, incluso, por meras exigencias de oportunidad o conveniencia. En esta posible línea futura de actuación, las Mancomunidades de Municipios reguladas por el ordenamiento español y de gran implantación en todo su territorio pueden constituir un buen modelo de referencia, aunque, desde luego, el régimen de las entidades supramunicipales en España no esté exento con carácter general de indefinición en algunos extremos importantes que sería bueno aclarar. La revitalización del Municipio en América latina y el fortalecimiento de las asociaciones que lo representan exige también, sin duda, de profundas reformas económi-

cas en las que igualmente se encuentran implicados numerosos sujetos que van desde los propios poderes centrales a los agentes económicos, pasando por organizaciones internacionales e instituciones públicas y privadas de distinta naturaleza.

Asumiendo, una vez más, que la realidad de los distintos Estados es muy diferente, parecen imponerse, en fin, reformas de su régimen local que definan la posición de los Municipios y regulen con claridad los distintos tipos de asociaciones municipales posibles definiendo con precisión sus funciones. Entre los aspectos de esa reforma no cabe menospreciar la importancia de aquellas medidas que doten a los Municipios de la financiación precisa para el desarrollo de sus competencias, lo que, en muchos países, puede que exija también profundas reformas en su estructura económica.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Poco cabe añadir a cuanto se ha expuesto. No obstante, y como síntesis final, pueden destacarse algunas ideas básicas. Así:

- 1) La extrema diversidad existente en el régimen local de España y de los Estados de América latina lo que dificulta considerablemente la obtención de conclusiones generales en la materia, al tiempo que impone cautela a la hora de formular propuestas o de efectuar recomendaciones.
- 2) La presencia de una fuerte tendencia, perceptible en todos los Estados, favorable al asociacionismo municipal.
- 3) Este proceso obedece a causas muy diversas. Entre ellas, se encuentran la insuficiencia de los Municipios para la prestación de muchos de sus servicios, razones de simple eficacia en el ejercicio de sus competencias, la necesidad de atender a los problemas específicos de los espacios metropolitanos o la de hallar cauces de representación y defensa de los intereses municipales ante otras instancias.
- 4) En el amplio y complejo mundo de las asociaciones municipales hemos diferenciado dos grandes grupos. Aquellas a las que se confiere el ejercicio de una competencia municipal y aquellas otras

que no suponen ninguna alteración en el régimen competencial existente, erigiéndose simplemente, lo que no les resta significación, en entidades de apoyo a los Municipios en el cumplimiento de sus funciones, a la par que asumen una relevante labor representativa de sus intereses ante otras instancias tanto públicas como privadas.

- 5) Ambos tipos de asociaciones cuentan hoy en España con un importante desarrollo, apreciándose, en el ámbito de aquellas que pueden ejercer competencias locales, un elevado grado de indefinición en el papel asignado a cada una de ellas: Comarcas, Áreas metropolitanas, Mancomunidades de Municipios y Consorcios.
- 6) Aunque en diferentes Estados de América latina existen Mancomunidades y otras figuras asociativas específicamente creadas con el objeto prestar servicios municipales, en estos países el asociacionismo municipal se ha canalizado fundamentalmente a través de federaciones y asociaciones que no implican una transferencia de competencias municipales a su favor.
- 7) Aunque las características de estas asociaciones difieren considerablemente en su naturaleza misma, procedimientos de constitución, determinación de sus miembros y funciones concretas que se les asignan, todas ellas parecen unidas en su común defensa de la posición del municipio como uno de los ejes fundamentales de reformas de mayor calado que pasan, en lo político, por una mayor descentralización del Estado y, en lo económico, por medidas que permitan salir de esos umbrales de pobreza en los que muchos países aun se encuentran.

Cuanto se ha expuesto, permite concluir, en fin, destacando la conveniencia de aquellas reformas no solo jurídicas sino también políticas y económicas que contribuyan a definir con precisión la posición del Municipio dentro de la estructura general del Estado, al tiempo que les dotan de los medios y recursos necesarios para el ejercicio de sus competencias. Solo sobre esta base podrá determinarse con claridad el modelo de asociacionismo municipal al que verdaderamente se aspira.

IV. BIBLIOGRAFÍA

A. Monografías

- R. MARTIN MATEO y J. ALLENDE LANDA *El Área metropolitana de Alicante. Un reto de futuro*. Ed. Universidad y Ayuntamiento de Alicante 1986, pp. 21 y ss.
- J. L. IBARRA ROBLES "Problemática jurídica actual de las Áreas metropolitanas en España". *El espacio metropolitano*. TAL, 30, 1989, pp. 38 y 9.
- C. BARRERO RODRÍGUEZ *Las Areas metropolitanas*, Ed. Civitas-Instituto García Oviedo, 1993 en especial, pp. 55-65.
- E. GALLICHIO *La construcción del desarrollo local en América Latina*, Paraguay, 2002.
- E. MONTOYA MARTÍN, *Las Entidades públicas empresariales en el ámbito local*, Ed. Iustel, Madrid, 2006.
- M. REBOLLO PUIG (Dir.) *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo I, Director, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 997-1014.
- M. BASSOLS COMA, "La organización territorial de la Administración de la Generalitat", *Autonomies* núm. 5, 1986 pp. 53 y ss.
- R. MARTIN MATEO *Las Áreas metropolitanas. Tratado de derecho municipal*. Dir. S. MUÑOZ MACHADO, Ed. Civitas, Madrid, 1988, p. 864; J. ALLENDE LANDA "Áreas metropolitanas. Contenido, crisis y nuevos enfoques". *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 15, 1986 p. 23; L. PAREJO ALFONSO "Barcelona en la nueva organización territorial de Cataluña", *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, núm. 233, 1987.
- J. L. GONZÁLEZ BERENGUER *Estudios de Urbanismo*, Ed. Abe-lla, Madrid, 1992, A. PEREZ MORENO "Las Áreas metropolitanas, entre la esperanza y la aporía". *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 140, 1994.
- C. BARRERO RODRÍGUEZ *Las áreas metropolitanas*, Ed. Civitas-Instituto García Oviedo, Sevilla, 1993.
- T. QUINTANA, J. I. LÓPEZ GONZÁLEZ "El régimen de las Mancomunidades de Municipios en Andalucía", *Administración instrumental*. Libro homenaje a M. F. CLAVERO ARÉVALO T. I, Ed. Civitas, Madrid, 1994, p. 531.

- J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ *Los Consorcios en el Derecho español (Análisis de su naturaleza jurídica)*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974.
- R. MARTÍN MATEO *Los Consorcios locales*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970, *Entes locales complejos*. Ed. Trivium, Madrid, 1987.
- F. LÓPEZ MENUDO *Servicios municipales y gestión consorciada Jornadas de Estudio sobre Consorcios locales*, Ed. CEMCI, 1995,
- J.L. RIVERO ISERN *Los Consorcios locales Jornadas de Estudio sobre Consorcios locales*, Ed. CEMCI, 1995.
- E. NIETO GARRIDO *El Consorcio administrativo*. Ed. Cedecs, Barcelona, 1997.

B. Revistas

- "Los consorcios locales: una institución en auge", *Revista de Administración Pública*, núm. 129, 1992.
- C. BARRERO RODRÍGUEZ "Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones" publicado en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 45/2002 (pp. 81-119).
- , *Los Gobiernos locales en América latina*, Biblioteca virtual TOP, en particular, pp. 1-5 y 27-8.
- , *El asociativismo municipal en América Latina*. Federación latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, 2005, pp. 61-67.
- , *Las Mancomunidades Intermunicipales en el Régimen Local Español*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994, pp. 24 y 25.
- F. CASTILLO BLANCO "Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de régimen local" *Revista de Administración Pública*, núm. 124, 1991.
- , "Los Consorcios Administrativos: especial referencia a los consorcios de Entidades locales en la legislación andaluza" *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001.