

**FORMULAS ASOCIATIVAS MUNICIPALES DE
PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS.**

M^a Concepción Barrero Rodríguez

Profesora Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Sevilla

SUMARIO

I. ALGUNAS CLAVES PARA EL ESTUDIO DE LAS FORMULAS SUPRAMUNICIPALES DE GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

1. La insuficiencia municipal, presupuesto de las fórmulas asociativas.
2. La amplia competencia autonómica en la determinación del Derecho sobre Entidades supramunicipales. Los límites impuestos por la Legislación básica sobre Régimen local.

II LA VARIADA GAMA DE FORMULAS POSIBLES PARA UNA PRESTACION SUPRAMUNICIPAL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS. EN PARTICULAR, LAS COMARCAS, MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS Y AREAS METROPOLITANAS.

III LA COMARCA, UNA ADMINISTRACION DE MARCADA VOCACION TERRITORIAL.

1. La claves de la Comarca en la Ley básica de Régimen Local.
2. La Comarca en el Derecho Autonómico. La clara configuración de una nueva Administración territorial.
 - A. La Comarca en los Estatutos de Autonomía.
 - B. La Comarca en la Legislación autonómica.

- a) La Ley del 3/1986, del Principado de Asturias. Una norma sobre procedimiento, su falta de aplicación.
 - b) La opción comarcal en Cataluña.
 - c) La Comarca del Bierzo en la Comunidad de Castilla-León.
 - d) La amplia regulación de la Entidad comarcal en la Comunidad de Aragón.
 - e) La Comarca en otros Derechos autonómicos.
3. Conclusiones. La configuración definitiva de la Comarca como Administración territorial. Su difícil articulación.

IV LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS, LA FÓRMULA NATURAL DE PRESTACION DE SERVICIOS MUNICIPALES EN NUESTRO DERECHO.

1. La regulación de las Mancomunidades en la Ley de Régimen Local de 1985. Sus rasgos sustantivadores.
2. El desarrollo e implantación de las Mancomunidades en el ordenamiento autonómico.
3. Valoración. La conversión de la Mancomunidad en el cauce natural para el desarrollo de un amplio conjunto de cometidos supramunicipales.

V. LAS AREAS METROPOLITANAS, LA PERMISIBILIDAD DE MODELOS ALTERNATIVOS.

1. La Ley Básica de Régimen Local y su profunda indefinición en relación con las Areas metropolitanas.
2. La diversidad del Derecho autonómico sobre Areas metropolitanas.
 - A. La opción territorial del Area metropolitana de La Huerta.
 - B. El modelo institucional del Area de Barcelona.

- C. La realidad metropolitana en otras Comunidades Autónomas.
3. La valoración del sistema. La falta de institucionalización del nivel de gobierno metropolitano. Las soluciones paralelas.

VI. LAS ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES EN ANDALUCIA.

1. La Ley 7/1993, de Demarcación municipal. Su decantación por la fórmula consorcial en la prestación de servicios públicos locales. Su significado y alcance.
 - A. La ausencia de un proyecto comarcal.
 - B. La situación de los espacios metropolitanos.
 - C. Mancomunidades y Consorcios, las fórmulas típicas de supramunicipalidad en la Ley de Andalucía.
2. Valoración.

VII CONCLUSIONES GENERALES.

I. ALGUNAS CLAVES PARA EL ESTUDIO DE LAS FORMULAS SUPRAMUNICIPALES DE GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

1. La insuficiencia municipal, presupuesto de las fórmulas asociativas.

Mucho se ha escrito desde que, en 1966, F. ALBI publicara *La crisis del Municipalismo*.¹ El mensaje, desde entonces, viene manifestándose con nitidez: la quiebra de la concepción municipalista clásica y la superación de un Régimen local diseñado sobre el patrón uniforme del Municipio. Las nuevas circunstancias reclaman nuevas respuestas; fórmulas que adapten las viejas estructuras de la Administración local -heredera directa de los postulados revolucionarios- a los diferentes problemas del espacio que han de gobernar. Son muchos los supuestos en los que el Municipio ha dejado de ser la más eficaz de las unidades de gobierno de las colectividades locales. Tanto en su escalón superior, como en el inferior, se hace patente la necesidad de Entidades ajustadas en sus competencias, estructura y funcionamiento a las características de unos espacios, cuyo acertado tratamiento resulta hoy de difícil reconducción a los moldes propios del Municipio tradicional.² Las fórmulas de supramunicipalidad son hoy más necesarias que

¹ Ed. IEAL, 1966

² No cabe duda de cómo es este uno de los grandes temas que vertebran las actuales preocupaciones sobre el Régimen local. La supramunicipalidad se ha convertido, en efecto, en importante centro de atención de la doctrina. Al respecto, y entre otros, pueden verse las consideraciones efectuadas por T. FONT I LLOVET (*La Comarca y las estructuras del gobierno local*, La Provincia en el sistema constitucional. Ed. Civitas-Diptació de Barcelona 1991 pág. 268).

nunca. Los problemas típicos de las grandes conurbaciones -espacios en los que los límites municipales resultan en la realidad del terreno imperceptibles- y las carencias, en otro ángulo muy distinto, de los Municipios rurales, muy diversas, a su vez, en las diferentes zonas del territorio nacional,³ abonan la conveniencia de un replanteamiento y renovación de nuestras estructuras locales⁴ en la búsqueda de otras unidades territoriales más amplias desde la que hacer frente con mayor eficacia a la satisfacción de un conjunto de servicios,⁵ cuyo grado de tecnificación y la envergadura de su coste les ha hecho perder, de otra parte, el marcado carácter local con el que siempre habían contando, haciendo de términos más amplios y de otras Entidades por tanto, aunque sean de base municipal, el espacio y la instancia óptima para su eficaz desarrollo. Un conjunto de factores muy diversos, en suma, que

³ Ilustrativos resultan en este sentido los datos, a 28 de febrero de 1994, ofrecidos por el MAP. De los 8.092 Municipios existentes en España, 6.978 tienen menos de 5000 habitantes, llevándose, entre ellos, la palma los situados entre los 251 y los 1000, situación en la que se encuentran 2.565 Municipios. He aquí la relación global que por significativa en relación con el tema que abordo, reproduzco:

Municipios con menos de 5.000 habitantes (6.978):	
Menos de 100 h...	780
De 100 a 250 h...	1.561
De 251 a 1000 h...	2.565
De 1001 a 2000 h...	1.050
De 2001 a 5000 h...	1.022
Municipios con más de 5.000 habitantes (1.114):	
De 5001 a 10000 h...	519
De 10001 a 20000 h...	309
De 20001 a 50000 h...	176
De 50001 a 100000 h...	55
De más de 1000000 h...	55

⁴ No son pocos los autores que, con base en diferentes preceptos, han hallado el engarce constitucional a esa reforma de las estructuras administrativas locales destinada a satisfacer plenamente las demandas sociales, plasmadas, entre otros aspectos, en una correcta prestación de servicios públicos (Vid. por todos A. SANCHEZ MORON, *Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración Local*, RAP núm. 100-102, Vol. III págs. 2081 y ss. y la bibliografía que en este artículo se cita).

⁵ No resulta fácil ciertamente la determinación exacta del elenco de servicios objeto de posible prestación supramunicipal. En todo caso, habrá de estarse a las necesidades concretas de cada espacio. Me remito al respecto a lo expuesto por F. López Menudo en este mismo volumen bajo el título *Servicios municipales de prestación consorciadas*, así como a mi artículo *Las competencias de las Areas metropolitanas en el Derecho español*. (RDU nº 140, 1994 pags. 67 y ss.).

confluyen, sin embargo, en un mismo resultado: el desbordamiento de los Municipios en la resolución de sus problemas y que abogan por una solución de igual naturaleza: el hallazgo de fórmulas alternativas desde la que satisfacer con mejores resultados las necesidades sociales. Este constituye necesariamente el marco en el que debe situarse el análisis del tema propuesto.

No es de extrañar, en este contexto, que la Ley Básica de Régimen Local de 2 de abril de 1985 (LBRL) y «sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en este ámbito», reconozca al Estado, artículo 13.3, la facultad de adoptar medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos. No parece, sin embargo, que los vientos corran en esa dirección;⁶ las formas asociativas, asentadas en el mantenimiento de la red local existente, están ganando, o han ganado ya, decididamente la partida. A ellas se ha desplazado el reto de ofrecer la solución organizativa adecuada a la insuficiencia de no pocos Municipios en el ejercicio de sus competencias; de ahí la importancia del tema objeto de estudio.

2. La amplia competencia autonómica en la determinación del Derecho sobre Entidades supramunicipales. Los límites impuestos por la Legislación básica sobre Régimen local.

La Constitución ha sido atenta a esta necesidad de reforma de nuestro mapa local. En su marco, y de acuerdo con lo dispuesto por el legislador ordinario, resultan posibles otras agrupaciones municipales diferentes de la Provincia. Así su artículo 141.3 preceptúa que «se podrán crear agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia»; en tanto que el 152.3 contempla la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía, mediante una agrupación de Municipios igualmente, puedan establecer «*circunscripciones territoriales*

⁶ Puede afirmarse, incluso, más. En el periodo 1981-1993, y según datos ofrecidos por el propio MAP, se han creado en España 70 Municipios, batiendo el record la Comunidad del País Vasco con 21. En Andalucía, por dos que se han extinguido, se han creado 9.

A excepción de la Comunidad de Castilla-León en la que puede afirmarse que se ha procedido a una reordenación de su red local (ha creado 13 Municipios, extinguiendo 10), todas las Comunidades Autónomas han constituido muchas más nuevas Entidades locales que las que, en su caso, han desaparecido.

*propias que gozarán de plena personalidad jurídica».*⁷

La LBRL hace, por su parte, patente de forma clara su decidida posición en pro de las fórmulas asociativas entre Municipios o entre estos y otras Entidades. Así se manifiesta en el artículo 26 «Los Municipios por sí o asociados deberán prestar...»; en el 36, al declarar de la competencia provincial «la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada...»; en el 55, que, en el ámbito de las relaciones interadministrativas, proclama el deber de las diferentes Administraciones de «prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activa que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas» o en el 57 en el que se prevén como técnicas al servicio de la cooperación entre Administraciones, la posibilidad de suscribir convenios o de crear consorcios entre ellas. Un sentir favorable de la Ley a la colaboración interadministrativa que adquiere especial plasmación en las Entidades supramunicipales reguladas en su Título IV y que constituyen, precisamente, el objeto central de este estudio: las Comarcas, Mancomunidades de Municipios y Áreas metropolitanas.

En aplicación de los criterios que rigen la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Régimen Local, puede afirmarse que la regulación de las Entidades supramunicipales ha quedado basicamente en manos de los Parlamentos autonómicos. Las Administraciones supramunicipales son Entidades, en palabras del Tribunal Constitucional -Sentencia 214/1989-,⁸ «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 sus respectivos ámbitos territoriales». Esta amplia libertad no puede ser entendida, sin embargo, como un poder omnímodo; habrá siempre de desarrollarse dentro de los límites que, en garantía de la autonomía de los Municipios y Provincias, constitucionalmente consagrada,⁹ compete fijar al legislador estatal. El Tribunal

⁷ Para un mayor examen sobre el alcance de dichos preceptos constitucionales me remito al estudio de R. GOMEZ-FERRER MORANT *El encaje constitucional de la Administración metropolitana* (DA núm. 188, 1979 págs. 395 y ss.).

⁸ Se resolvían en ella los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la LBRL.

⁹ No podemos descender aquí al examen del significado y alcance de la autonomía local en la Constitución de 1978. Un estudio difícil, por otra parte, a causa de la indeterminación en la que

Constitucional, en la Sentencia antes citada, acierta bien a expresar ese difícil, aunque todo caso ineludible, punto de equilibrio. Lo hace en los siguientes términos:

«Reconocimiento, pues, de que la creación de nuevas entidades necesariamente ha de repercutir en la redistribución de los niveles competenciales de las entidades existentes, pero reconocimiento, también, de que esa reacomodación competencial no puede ser a costa de eliminar las competencias de las entidades cuya autonomía queda constitucionalmente garantizada».

En suma, la regulación de las Entidades supramunicipales constituye una competencia compartida entre el legislador estatal y el autonómico. Contamos ya, desde 1985, con el primer estadio de esa regulación: el representado por la LBRL; vivimos momentos de evolución y desarrollo del segundo: el Derecho autonómico, que nos hará encontrar, al final del camino, con una regulación normativa que puede resultar notablemente diversa en las distintas Comunidades Autónomas en función de su propia realidad y de las opciones políticas que las inspiren.

La delimitación del marco en el que por mandato constitucional ha de desplegarse la acción normativa de las Comunidades Autónomas en este ámbito, no constituye una tarea fácil; el esfuerzo, sin embargo, resulta

los entes locales han quedado en el texto de la Norma fundamental. La autonomía constituye, en palabras del Tribunal Constitucional (STC de 2 de febrero de 1981; FJ 2B) *«Un principio general cuyo alcance indubiado es difícil precisar con exactitud, dado que, en definitiva, la autonomía es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy alto».* Ni se han sentado las bases de la organización de los entes locales, ni se ha determinado ese elenco mínimo de competencias llamado a dar vida a la autonomía garantizada. Ambos extremos han quedado diferidos a la acción del legislador ordinario, cuya actuación habrá siempre de desarrollarse dentro de aquellos parámetros que la enmarcan en el Texto constitucional.

Es amplia y rica la bibliografía jurídica que se ha ocupado del análisis del contenido y alcance de ese principio fundamental del orden local. Sin ánimo de agotar toda la existente, y a título meramente ilustrativo, pueden citarse aquí las monografías de L. PAREJO ALFONSO (*Garantía institucional y autonomías locales*. Ed. IEAL 1981); A. SANCHEZ MORON M. (*La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Ed. Civitas 1990) y J. FANLO LORAS (*Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1990).

El Tribunal Constitucional ha tenido también la ocasión de pronunciarse sobre el alcance de la autonomía local. Lo ha hecho en las Sentencias de 2 de febrero y 28 de julio de 1981 y en la 214/1989 ya citada.

absolutamente obligado. La Norma fundamental no ha determinado el conjunto de competencias llamado a dar vida a la autonomía garantizada en favor de Municipios y Provincias. Tal es una labor que ha quedado diferida a la acción del legislador ordinario, lo que nos obliga a adentrarnos en el sistema concreto de atribución de competencias a estas Entidades efectuado por la LBRL. Es en ella en donde han de buscarse los límites que van a condicionar la labor de los Parlamentos autonómicos en su regulación de la Administración supramunicipal.

La Ley de Régimen Local de 1985 diseña, sobre la base del principio general sentado por su artículo 2.1 ->para la efectividad de la autonomía constitucionalmente garantizada a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses.....>-¹⁰ un modelo de atribución de competencias a los Municipios que se asienta en una distinción fundamental: la establecida entre servicios mínimos -los que todo Municipio, por sí o asociado, debe prestar, artículo 26-¹¹ y aquellas otras competencias -artículo 25.2-¹²

10. Este sistema ha recibido el aprobado constitucional en la Sentencia 214/1989. *«Ningún reproche de inconstitucionalidad -dice- cabe formular a la referida previsión... el sistema arbitrado por el párrafo 1º del artículo 2 de la LBRL resulta plenamente adecuado a la Constitución sin que pueda apreciarse exralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales...».*

11. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a) En todos los Municipios:
Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además:
Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además:
Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero.
- d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además:
Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

12. El Municipio ejercerá en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Seguridad en lugares públicos.
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.

respecto de las que la Ley exige una presencia municipal en su gestión, pero sin prejuzgar el *quantum* o la medida concreta de esa participación, la cual admite, por consecuencia, grados de concreción diversos en función de lo dispuesto por la legislación sectorial reguladora de cada una de esas materias.

En aplicación de tales principios, y por lo que aquí interesa, puede destacarse sucintamente lo siguiente:¹³

a) En relación con los servicios municipales mínimos, el principio constitucional de autonomía local juega aquí a favor de los Municipios a modo de garantía contra su traslación forzosa a otras instancias, por lo que las Administraciones supramunicipales sólo podrán asumir sobre ellas aquellas competencias que expresamente los Municipios determinen.

b) En el ámbito de las competencias municipales del artículo 25.2,¹⁴

d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.

e) Patrimonio histórico-artístico.

f) Protección del medio ambiente

g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.

h) Protección de la salubridad pública.

i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

j) Cementerios y servicios funerarios.

k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

l) Suministro de agua y alumbrado público: servicio de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

ll) Transporte público de viajeros.

m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre; turismo.

n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

13. Para un mayor desarrollo de esta idea, me remito a mi obra *Las Áreas metropolitanas* (Ed. Civitas-IGO, 1993, en particular, págs. 87 y ss.)

14. Este criterio de asignación de competencias fue recibido con disparidad de juicio por la doctrina. En sentido negativo al mismo se manifestarían F. SOSA WAGNER Y P. DEMIGUEL GARCIA (*Las competencias de las Corporaciones locales*. Ed. IEAL 1985) y P. GARCIA ESCUDERO Y B. PENDAS GARCIA (*Estudio sistemático de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las bases del Régimen local*. Ed. Praxis). Una opinión favorable le merecería, en cambio, a L. PAREJO ALFONSO (*La autonomía local... ob. cit.*), en una línea interpretativa en la que se ha situado también el Tribunal Constitucional a cuyo juicio, vertido en la Sentencia 214/1989, a través de tal criterio se mantiene y conjuga «un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local...».

en segundo término, la garantía de la autonomía local opera en el sentido de impedir una completa privación municipal en la gestión de todas y cada una de las materias en él enumeradas. Salvaguardada su presencia, el legislador, estatal o autonómico, puede proceder a reajustes diferentes en el reparto último del poder sobre ellas.

Dos conclusiones implícitas en los principios básicos que sustentan el Régimen local y de las que deja, además, constancia expresa la Ley -artículo 42.4- en relación con la Comarca, cuya creación afirma «no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25».

c) Por lo que hace, en último lugar, a las Provincias, la garantía institucional de su autonomía solo establece un límite: el necesario reconocimiento a las Diputaciones del conjunto de actividades previstas en el artículo 36.1 de la LBRL: coordinación de servicios municipales entre sí; asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente a los de menor capacidad; prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, comarcal; en general, el fomento y administración de sus intereses peculiares. No impide, sin embargo, el que otras Entidades: Comarcas o Áreas metropolitanas, por ejemplo, puedan desarrollar funciones de similar carácter. En realidad, la LBRL no opera una reserva de ámbitos competenciales en favor de la Provincia, más bien se refiere a formas o técnicas de actuación y estas, en cuanto tales, son perfectamente intercambiables; de ahí la posibilidad de que otros entes ejerzan una actividad de similar naturaleza.¹⁵

Estos constituyen, en suma, los límites al poder de disposición de las Comunidades Autónomas en su regulación de la Administración supramunicipal. La implantación, desde esta perspectiva, de ese escalón superior al municipal no ha de presumirse fácil. El diseño de un orden territorial en el que, por imperativo constitucional, son cuatro los niveles llamados a convivir sobre un mismo espacio, merma considerablemente -

15. En tal sentido pueden verse las consideraciones efectuadas por L. ORTEGA ALVAREZ (*Las competencias propias de las Corporaciones Locales*. Tratado de Derecho Municipal I. Obra dirigida por S. MUÑOZ MACHADO, Ed. Civitas, 1988, pág. 193) y J. TORNOS MAS (*Competencias municipales para la ordenación y gestión de servicios públicos*. REALA núm. 245, 1990 pág.25).

como vamos a tener ocasión de comprobar- las posibilidades de configuración de un Régimen local variado; máxime cuando la Provincia, recipiente de escasas y poco importantes competencias, ha quedado, no obstante, configurada como Entidad local básica.

II LA VARIADA GAMA DE FORMULAS POSIBLES PARA UNA PRESTACION SUPRAMUNICIPAL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS. EN PARTICULAR, LAS COMARCAS, MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS Y AREAS METROPOLITANAS

El ordenamiento de diferente países, y también el nuestro, ha conocido en su evolución histórica diversos sistemas organizativos en respuesta a las necesidades de aquellos espacios de características singulares y en los que el Municipio, Entidad primaria de satisfacción de sus problemas, parece haber sido superado. A grandes rasgos pudieran distinguirse tres grandes modelos. De un lado, aquel que se asienta en fórmulas de colaboración entre los Municipios asentados en un mismo ámbito territorial; de otro, el que, en aras de una auténtica organización unitaria de gobierno en un espacio de rasgos físicos homogéneos y necesidades comunes, suprime la red municipal existente integrando a todos los Municipios en un nuevo ente. Finalmente, y entre ambos polos, una solución ecléctica o intermedia que, a la vez que satisface las exigencias de una organización supramunicipal con la creación de un nuevo ente dotado de personalidad jurídica propia, mantiene el entramado de Administraciones locales básicas presentes en el territorio. Un modelo, el más frecuente por lo demás, en el que pueden ser aislados, a su vez, varios sistemas alternativos, toda vez que la naturaleza y características de la Entidad creada pueden ser muy diversas. En algunos supuestos, responderán a los esquemas propios de las Administraciones territoriales; en otros, a los moldes característicos de los entes institucionales con la variada tipología

que éstos, por su parte, pueden revestir. En otras ocasiones, incluso, podrán acomodarse a los esquemas típicos de las empresas públicas en sus diversas modalidades. Qué duda cabe de que la prestación de determinados servicios públicos en un espacio supramunicipal puede arroparse en formas jurídicas de Derecho privado y desarrollarse bajo el imperio de normas de aquel ordenamiento.

De casi todos esos modelos tenemos precedentes en la historia normativa española; todos esos modelos pueden hacerse realidad en el Derecho vigente. La LBRL ha establecido un marco sumamente flexible en el que no sólo se hacen posibles diversos sistemas de prestación de servicios supramunicipales, sino en el que además, incluso, una misma Entidad puede adquirir plasmaciones diferentes en función de la propia realidad de cada Comunidad autónoma y de las opciones que inspiren su organización territorial. Nos hallamos, en definitiva, en un mundo presidido por un principio de diversidad, predicable, no sólo, de la comparación de estas Entidades entre sí, sino extensible, en algunos casos, al corazón mismo de cada una de ellas.

El estudio que aquí abordo va a circunscribirse a las fórmulas supramunicipales de prestación de servicios públicos que se traducen en la creación de un ente público. En aplicación de la LBRL, puede hablarse de la existencia de tres Entidades distintas: las Comarcas, Mancomunidades de Municipios y Áreas metropolitanas.¹⁶ La exclusión, aquí, del Consorcio no debe ser interpretada como una toma de partido en favor de cierta posición en torno a la naturaleza, debatida y polémica, de esta figura. Obedece, sencillamente, al hecho de que ya existen en esta obra artículos monográficos sobre esta institución a los que, por consecuencia, me remito.¹⁷ A su

16. Reseñar, además, la existencia de otras posibles organizaciones asociativas de Entidades locales creadas por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sobre el Régimen local. Es el caso de la Ley 6/1990 de Régimen Local de Navarra en la que se prevé la posibilidad de que las Entidades locales pueden unirse en «Federaciones o Asociaciones para la protección y promoción de intereses comunes» organizaciones a las que se otorga «personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus finalidades». Previsiones sobre el contenido de los Estatutos, norma básica de la Entidad, su organización y la afirmación de que «gozarán de las subvenciones y ayudas económicas que se establezcan en los Presupuestos Generales de Navarra» cierran esa regulación a la que me remito (Sección 2^a del capítulo III del Título II de la Ley).

17. Sobre la cuestión concreta de la naturaleza jurídica me remito al artículo de J. L. RIVERO ISERN *Los Consorcios: Evolución legislativa, naturaleza y características generales.*

regulación, realizaré, no obstante, aquellas referencias que a los fines de este estudio puedan resultar de interés.

Más concretamente, me interesa determinar cual es la naturaleza y el papel que a cada una de las Entidades reseñadas asigna la LBRL. En otros términos, ¿vale cualquier Entidad para el ejercicio de cualquier competencia supramunicipal o, por el contrario, existe en la Ley de 1985 una adscripción de cada una de ellas al desempeño de un papel determinado?

Antes de adentrarme en el análisis propuesto, quiero dejar constancia de la existencia, junto a las Entidades citadas, de otra figura, en desuso en nuestros días, pero importante: las Agrupaciones forzosas de Municipios a efectos del sostenimiento en común de funcionarios pertenecientes a cuerpos nacionales; agrupaciones amparadas por la Legislación estatal y objeto de desarrollo por algunas disposiciones autonómicas. Por ejemplo, por la Ley 6/1988, de 25 de agosto de Régimen local de la Comunidad de Murcia en la que se declara la competencia del Consejo de Gobierno y se fija el procedimiento a seguir a los efectos de agrupación de Entidades para sostener en común un único puesto de Secretario¹⁸ o por la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha en la se prevé, de igual forma, la agrupación de Municipios, de oficio por la Comunidad Autónoma o a instancia de los Ayuntamientos afectados, para «sostener las plazas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional». ¹⁹ No puede hablarse y como decía, sin embargo, de éxito en la implantación real de esta medida. La experiencia demuestra que los Municipios y las Comunidades Autónomas, lejos de avanzar por este camino, se han situado en el terreno contrario; un hecho del que da buena cuenta la derogación que la todavía reciente, Ley de Régimen Local de la Rioja, Ley 3/1993, de 22 de septiembre, efectúa de la norma de igual rango de 23 de mayo de 1989 reguladora de las Agrupaciones de esta naturaleza²⁰ o su falta de previsión en la Ley 7/1993, de Demarcación municipal de Andalucía.

Circunscrito, pues, el estudio al ámbito de las Entidades revestidas de

18. Junto a estas agrupaciones forzosas, se regulan también en esta norma las que, por contraposición, se denominan agrupaciones voluntarias a efectos de mantener en común funcionarios locales, conforme a lo establecido en sus artículos 52 y 53.

19. El procedimiento se encuentra concretamente regulado en los artículos 47 a 50.

20. Disposición Derogatoria de la Ley.

personalidad jurídico-pública, quedan fuera de él el examen de las empresas públicas y los convenios interadministrativos, no obstante su extraordinario protagonismo en la prestación supramunicipal de determinados servicios públicos.

De hecho, y por lo que hace a las formas societarias privadas, la práctica de nuestro tiempo muestra el alto grado de implantación que en relación con determinados servicios municipales han adquirido las denominadas sociedades públicas mixtas. La mejor prueba de esta afirmación nos la ofrece el artículo 38 de la Ley de Demarcación municipal en Andalucía, en el que se afirma: «Podrán constituirse Sociedades para fines de interés público bajo la forma de Sociedad mercantil con participación de capital público de una o varias Administraciones Públicas, y, en su caso, de capital privado». El único deber impuesto por la citada regulación es que sus estatutos, párrafo 2 del mismo precepto, «se remitan a la Comunidad Autónoma para su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía». ²¹ La prestación de un servicio bajo una forma societaria privada supone, conforme al Derecho vigente, la excepción del régimen propio de la contratación administrativa (artículos 111 y siguientes del Texto Refundido de Régimen local) y del personal (126 y siguientes de la misma disposición), así como un conjunto de normas especiales en materia de contabilidad pública y fiscalización del gasto, conforme a lo establecido en la Ley de Haciendas Locales. ²²

Desde otra perspectiva, y en segundo término, ha de destacarse la

21. Téngase en cuenta, de otra parte, lo genéricamente establecido en el artículo 8 a) de la Ley de Sociedades Anónimas.

22. Es amplia y rica la bibliografía que se ha ocupado del estudio de la prestación de servicios públicos locales a través de formas de Derecho privado, desde la clásica obra de F. ALBI *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales* (Ed. Aguilar, 1960). A título puramente ejemplificativo y, entre otros, puede citarse ALCOVER GARAU (*Aproximación al régimen jurídico de la sociedad de capital local*, RAP núm. 134, 1994, págs. 78 y ss.); ALONSO UREBA (*La empresa pública. Aspectos jurídico-constitucionales y de Derecho económico*, Ed. Montecorvo, 1985 y *La sociedad mercantil de capital como forma de la empresa pública local*, Ed. Universidad Complutense, 1988); DUQUE DOMÍNGUEZ (*La sociedad privada municipal*, REVL núm. 179, 1973); MARTÍN MATEO (*Los servicios locales. Especial referencia a la prestación bajo fórmulas societarias*, REALA 255-6, 1992, págs. 475 y ss.); F. SOSA WAGNER (*La gestión de los servicios públicos locales* Ed. Civitas, 1992, págs. 65 y ss.) y TENA PIAZUELO (*La empresa pública local: aspectos jurídico-formales de la gestión municipal de intereses económicos mediante sociedad anónima*, REALA núm. 255-6, 1992, págs. 701 y ss.).

extraordinaria potencialidad que en la gestión de concretos servicios o la ejecución de una obra determinada ofrecen los convenios interadministrativos, formulados al amparo del artículo 57 de la LBRL ²³ y de los que se han hecho eco las normas sobre Régimen local de algunas Comunidades Autónomas, en esos mismos términos amplios y flexibles que caracterizan a la Ley estatal. En este sentido, el artículo 70 de la Ley 6/1990, reguladora del Régimen local en Navarra, preceptúa que «Las entidades locales de Navarra podrán cooperar entre sí a través de convenios o acuerdos que tengan por finalidad la ejecución en común de obras, la prestación de servicios comunes o la utilización conjunta de bienes e instalaciones». Dichos convenios o acuerdos, párrafo 2, contendrán «los derechos y obligaciones de las partes suscribientes, las precisiones oportunas sobre su duración y disolución y determinarán los mecanismos a utilizar para la realización de las actuaciones conjuntas y la resolución de conflictos que pudieran plantearse». Más recientemente, la Ley de Demarcación municipal de nuestra Comunidad Autónoma ha contemplado también expresamente el posible empleo de esta figura para la prestación de servicios públicos. Así dice su artículo 37.1: «Los convenios deberán pronunciarse expresamente sobre: objeto, derechos y obligaciones de los firmantes, ámbito temporal, previsiones concretas, en su caso, sobre el traspaso de medios financieros, personales y patrimoniales y causas de extinción y sus efectos.» Los convenios habrán de enviarse a la Comunidad Autónoma para su publicación en el Boletín Oficial. ²⁴

23. No obstante la indeterminación del precepto, P. ESCRIBANO COLLADO pudo sintetizar sus notas características en las siguientes: «a) Se les define como instrumento de cooperación...; b) su ámbito natural lo constituyen los servicios locales y los asuntos de interés común; y c) su celebración será siempre con carácter voluntario... La regulación legal básica estatal ha optado por definir a los convenios con las Entidades Locales dentro de las relaciones de cooperación..., ámbito de la coincidencia entre Administraciones, de las tareas comunes, es decir de actuaciones conjuntas en las que el convenio delimita funciones y responsabilidades» (*Los convenios y conciertos administrativos*. Copia mecanografiada págs. 12 y 13).

24. Los artículos 41 y 42 de la propia Ley dan regulación expresa al personal funcionario adscrito a servicios traspasados y a la transmisión de bienes y medios patrimoniales.

III LA COMARCA, UNA ADMINISTRACION DE MARCADA VOCACION TERRITORIAL.

La naturaleza compartida -Estado-Comunidad Autónoma- de las competencias normativas para la regulación de la Comarca obliga a plantear su estudio en dos tramos o escalones diferentes: el estatal y el autonómico. La atención habrá de detenerse, en un primer momento, en lo dispuesto con carácter general y básico por la Ley de Régimen Local de 1985, para, a continuación y sobre su base, descender al análisis de la labor desarrollada en este ámbito por las Comunidades Autónomas.

1. La claves de la Comarca en la Ley básica de Régimen Local.

« 1. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

2. La iniciativa para la creación de una Comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la Comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la Comarca deba agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario el

informe favorable de las Diputaciones provinciales a cuyo ámbito pertenezcan tales Municipios.

3. Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las Comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como de las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

4. La creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25.»

De esta regulación, contenida en su artículo 42, cabe destacar como idea fundamental el que la LBRL, a pesar de lo dispuesto en su artículo tercero del que, parece inferirse la naturaleza no territorial de todas las Entidades Locales que no sean Municipios o Provincias, no prejuzga la naturaleza jurídica de la Comarca.²⁵ Crea, más bien, el marco dentro del cual le es lícita a las Comunidades Autónomas la opción por unos u otros diseños comarcales en función de su trayectoria histórica, sus propias convicciones acerca de los principios que deban presidir la organización de su territorio y las necesidades a las que con esta Administración pretendan dar respuesta

25. En tal sentido, T. FONT I LLOVET (*La Comarca y las estructuras del Gobierno local... ob. cit. pág. 277*).

De esta indeterminación en la que la Comarca ha quedado en la LBRL da buena cuenta la disparidad de juicios que ha merecido la calificación de su naturaleza jurídica. Así J. L. RIVERO ISERN se inclina por una configuración no territorial de esta Entidad (*Manual de Derecho local* Ed. Civitas, 1993, pag. 204), en el mismo sentido que R. MARTIN MATEO (*Entes locales complejos*. Ed. Trivium 1987, págs. 168 y ss.) o T. FONT I LLOVET, aún reconociendo como, en último término, la decisión ha quedado en manos del legislador autonómico (*Perspectivas de organización supramunicipal*. Autonomías, núm. 1 1985 págs. 64 y 65). Para F. LLISSET BORRELL, y de acuerdo con su calificación por la ley autonómica, puede ser indistintamente «una Entidad territorial con fines genéricos o una Entidad institucional para fines específicos» (*Manual de Derecho local* Ed. Abella 1985, pág. 193), criterio compartido por A. SANCHEZ BLANCO (*La Comarca como factor de coherencia regional*» RAP núm. 90 1979 pág. 30); R. ENTRENA CUESTA (*La Comarca*. La Comarca y la Administración territorial. Temas de Administración local, núm. 18, 1986, pág.62); E.ROCA ROCA (*La Comarca y los Estatutos de autonomía*. La comarca... ob. cit. pág. 126) y L. MORELL OCAÑA (*El Régimen Local español* Ed. Civitas 1988 pág. 30).

La adopción por la LBRL de este modelo comarcal abierto, no impide, sin embargo, intuir en ella una cierta decantación por una Comarca de marcada vocación territorial. Argumentos de diferente naturaleza alimentan dicha intuición:

a) En primer término, 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 signo territorial y «necesidad de una gestión propia o prestación de servicios», referencia a un conjunto de competencias múltiples con engarce directo en las necesidades de ese grupo poblacional que le sirve de sustento.

b) En segundo lugar, el sistema de garantías que la propia Ley, artículo 42.4, arbitra en beneficio de las competencias municipales -la creación de las Comarcas no podrá suponer 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 inferir que en la mente del legislador la creación de una Entidad de este género viene a constituir una operación ligada a un amplio proceso de reajuste de competencias entre las diferentes Administraciones asentadas en un mismo territorio.

c) La exigencia de Ley para su creación viene, desde otra perspectiva, a abundar en esta misma idea. El principio de reserva legal sentado solo tiene sentido desde esas mismas coordenadas de redistribución del poder de más amplio alcance que el de una mera atribución de competencias municipales a la Entidad creada.²⁶

d) Qué la Comarca es o debe ser algo más que un ente para la prestación de un servicio o la ejecución de una obra concreta es algo que se corrobora, desde otro punto de vista, en la existencia en la propia LBRL de una figura diseñada con ese fin específico y de más fácil articulación: la

26. Recordar aquí que conforme al artículo 42 de la LBRL, la Comarca ha de ser necesariamente creada por Ley, pudiendo partir la iniciativa de los Municipios interesados. No se exige, en cambio, su aquiescencia. Tan sólo se establece en este sentido, la inviabilidad de su constitución si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios llamados a integrarse en la nueva Entidad.

Mancomunidad de Municipios. ¿Qué sentido tendría, en tales hipótesis, acudir a los lentos y complicados trámites de constitución de una Comarca cuando la propia norma jurídica brinda otro instrumento de más fácil realización?; ¿por qué poner en marcha todo un proceso legislativo cuando bastaría el simple acuerdo de los Municipios afectados para operar esa pretendida prestación supramunicipal de un servicio?

e) No parecieron quedarle dudas tampoco al Tribunal Constitucional en el sentido de que la LBRL, con apoyo en los artículos 141.3 y 152.3, ampara la creación de nuevos Entes de naturaleza territorial. Así, en su Sentencia 214/1989, y en relación precisamente con la Comarca, cuya regulación en la Ley de 1985 se enjuiciaba, pudo afirmar que «la aparición de nuevos entes territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cual sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial».

En definitiva, en la LBRL, y a pesar de la parquedad de su regulación, existen indicios suficientes como para poder afirmar que la instancia comarcal que en ella subyace es la de una Administración de innegable vocación territorial.

2. La Comarca en el Derecho Autonómico. La clara configuración de una nueva Administración territorial.

Centrados en este ámbito, pueden distinguirse, a su vez, en el análisis dos partes claramente diferenciadas. En primer término, el examen de esta Entidad en los diferentes Estatutos de Autonomía; en segundo lugar, su estudio en la legislación autonómica dictada hasta la fecha.

A. La Comarca en los Estatutos de Autonomía.

Como nota más destacada, en esta sede, puede señalarse la de la disparidad de los Estatutos de Autonomía en su regulación de esta Entidad. Del análisis del conjunto de previsiones estatutarias al respecto, pueden extraerse, no obstante, las siguientes conclusiones:

a) La generalizada presencia de la Comarca en las Normas fundamentales de las Comunidades Autónomas, si bien no siempre con el mismo carácter. Hay Comunidades autónomas que, desde su propio Estatuto, han

apostado ya por una Administración comarcal de carácter necesario, pieza básica, por consecuencia, de su organización territorial. Es el caso de las Comunidades de Cataluña, Valencia, La Rioja, Murcia o el Principado de Asturias;²⁷ otras, las más, se limitan a prever su constitución dejando en manos del legislador autonómico la decisión acerca de su implantación misma, así como la delimitación de aquellos rasgos que definitivamente hayan de definirla. La Comarca no contaría aquí -como en el caso anterior- con una garantía estatutaria, lo que sitúa a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas ante más amplias cotas de libertad a la hora de optar por uno u otro modelo de Administración comarcal, si finalmente -claro es- se decantan por una instauración efectiva de esta Entidad en su territorio. Es la línea en la que se inscriben Comunidades como las de Andalucía, Galicia, Cantabria, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura o Castilla-León²⁸.

27. El Estatuto de la Comunidad de Cataluña prevé en su artículo 5.1 que «La Generalidad de Cataluña estructurará su organización territorial en Municipios y Comarcas»; el del Principado de Asturias, artículo 6.1, que la citada Comunidad se organiza «territorialmente en Municipios, que recibirán la denominación tradicional de Concejos, y en Comarcas»; el 5 del Estatuto de la Comunidad de La Rioja en el que se afirma que su «organización territorial se estructurará en Municipios y Comarcas»; en tanto que el 3.1 de la Comunidad de Murcia establece que «El territorio de la Región de Murcia se organiza en Municipios y Comarcas o agrupaciones de Municipios limítrofes, basadas en criterios históricos naturales, geográficos, socio-económicos, culturales o demográficos»... Significativa, también, dentro de este mismo grupo es la Norma básica de la Comunidad valenciana, conforme a la cual y a tenor de su artículo 46, una ley de su Parlamento, por mayoría absoluta, «determinará la división comarcal, oídas las Corporaciones locales afectadas»

28. El artículo 5 de la Norma andaluza establece que «por Ley del Parlamento andaluz podrá regularse la creación de Comarcas integradas por Municipios limítrofes dentro de la misma Provincia, atendiendo a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas. Por su parte, el artículo 27 del Estatuto de Galicia señala que por Ley de su Parlamento se podrá «reconocer a la Comarca como Entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia», en parecidos términos al Estatuto de Cantabria que proclama que por Ley «se podrá reconocer a la Comarca como Entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia». Una línea en la que también se inscribe la Comunidad aragonesa «Una Ley de las Cortes de Aragón -afirma el artículo 5 de su Estatuto- podrá ordenar la constitución y regulación de las Comarcas»; de la misma forma que sucede en la Comunidad de Castilla-La Mancha «Por Ley -artículo 29.2 de su Estatuto- se podrá reconocer la Comarca dentro de cada Provincia como Entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia» o en la de Extremadura, cuyo artículo 2.1 prevé, igualmente, que por Ley de su Parlamento se estructure su organización en Comarcas. Lo mismo ocurre en la Comunidad de Castilla-León. Así dice el artículo 19.3 de su Estatuto «Por las correspondientes Leyes de Cortes de Castilla-León, específicas para cada supuesto, se podrán reconocer Comarcas, mediante la agrupación de Municipios limítrofes, atendiendo al informe previo de los Municipios afectados y a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas para la gestión en común de servicios o la colaboración en el ejercicio de sus competencias».

Como tercer grupo, finalmente, puede aislarse el representado por la Comunidad del País Vasco, en donde la Comarca, a la que no se menciona expresamente, puede hallar, sin embargo, cobijo en aquellas previsiones estatutarias que contemplan las agrupaciones de Municipios, diferentes de la Provincia. El resultado práctico, en este caso, viene a ser igual que en el anterior: la Administración comarcal será el fruto de la voluntad del legislador autonómico al que corresponde la decisión acerca de su creación, así como la determinación de sus concretos caracteres.²⁹

b) La generalización o no de un debido o eventual proceso comarcal constituye la segunda gran nota distintiva de los Estatutos de Autonomía en este ámbito. Hay Comunidades autónomas en las que por mandato estatutario un necesario o posible proyecto de comarcalización ha de hacerse extensivo a su entero ámbito territorial. No cabe la Comarca como Entidad aislada, respuesta a las necesidades puntuales de concretos espacios; un carácter que es, precisamente, el que asume en otras Comunidades autónomas. En el primer grupo se encuadra Cataluña que «estructurará su organización territorial en Municipios y Comarcas» o el Principado de Asturias que se organiza, igualmente, «en Municipios y en Comarcas»;³⁰ en el segundo, las Comunidades, por ejemplo, de Andalucía, Galicia o Cantabria.

No puede hablarse, en síntesis, de uniformidad estatutaria en su regulación de la Entidad Comarcal. Hay Comunidades autónomas respecto de las que pocas dudas parecen quedar acerca de la naturaleza territorial de la Entidad que crean. - Son, por lo general, aquellas que, como Cataluña, la rigen en elemento necesario de su organización territorial-;³¹ en otras, las

29. El artículo 37.1 del Estatuto del País Vasco señala la competencia exclusiva del Parlamento de esa Comunidad sobre «demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan de la Provincia».

30. En este mismo grupo deben de incluirse, igualmente, las Comunidades de Murcia, La Rioja y Valencia.

31. El artículo 5.1 de su Estatuto es bien significativo a este respecto. «La Generalidad de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas». Una naturaleza territorial que queda realizada, interpretando a *sensu contrario*, el párrafo segundo del citado precepto, donde se prevé la creación de entes de naturaleza institucional, «agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otros de carácter funcional y fines específicos». No le habían quedado tampoco dudas a la doctrina acerca de la naturaleza territorial de la Comarca en Cataluña. En tal sentido, Prats i Catala (*La Comarca*. Tratado de Derecho municipal Vol. I... ob. cit. pág. 824.) y R. ENTRENA CUESTA (*La Comarca*. La Comarca y la Administración territorial... ob. cit. pág. 58). La legislación dictada en desarrollo del Estatuto terminaría por confirmar esa impresión.

más, esta Administración se presenta, en cambio, con elevadas dosis de indeterminación. Por encima de su condición de Entidad local, nacida de una agrupación de Municipios, poco o nada se dice de ellas.

Existen, no obstante, dos notas, continuamente repetidas en los distintos Estatutos, que pueden inducir a pensar que para el legislador estatutario, lo mismo que para el de la LBRL, la Comarca constituye una Entidad dotada de una innata vocación territorial. Estas notas son las dos siguientes: a) De una parte, la continua alusión que, en muchas de esas normas, se produce al sustrato de la Comarca como agrupación de Municipios limítrofes de características geográficas, económicas, sociales e históricas uniformes;³² referencia, en suma, a una colectividad local dotada de una sustantividad propia y portadora, por consiguiente, de unos intereses peculiares que justificarían la creación de un ente destinado a su gestión; b) de otra, y al igual que ocurre en la LBRL, la previsión de otras agrupaciones de Municipios para fines específicos, a las que expresamente definen muchos Estatutos por su carácter funcional.³³ Si la Comarca fuese un ente instrumental para la prestación de un servicio concreto, ¿qué sentido tendría su inclusión expresa en muchos textos estatutarios cuando ya existe una previsión genérica al respecto?

B. La Comarca en la Legislación autonómica.

No son muchas, ciertamente, las Comunidades que cuentan con regulaciones de la Comarca, de ahí que las conclusiones que aquí puedan extraerse deban siempre ser relativizadas en espera de su contraste con futuras normativas.

a) La Ley del 3/1986, de 15 de mayo, del Principado de Asturias. Una norma sobre procedimiento, su falta de aplicación.

Fue la Comunidad del Principado de Asturias la primera en contar con una regulación de esta Entidad: la establecida en la Ley 3/1986, de 15 de

32. Tal nota, como rasgo sustantivo de la Comarca, aparece, por ejemplo, en los Estatutos de Andalucía (artículo 5); Murcia (artículo 3.1) y Castilla-León (artículo 19.3).

33. Así ocurre en los Estatutos de Cataluña (artículo 5), Galicia (artículo 20), Cantabria (artículo 36), La Rioja (artículos 5 y 9.1), Murcia (artículo 3), Castilla-La Mancha (artículo 29), Extremadura (artículo 2), y Castilla-León (artículo 19.3).

mayo. No es mucho lo que, en contra de la apariencia, aporta esta Ley. Constituye, simplemente, una norma reguladora del procedimiento de instauración de Comarcas. Sus competencias concretas, organización y régimen de funcionamiento son cuestiones que quedan remitidas a las Leyes de constitución de concretas Entidades de esta naturaleza.

La falta de creación de Comarcas en ese territorio, a los casi diez años de vigencia de la disposición que analizo, impide realizar otro comentario que no sea el de una llamada de atención sobre el llamativo contraste que se produce entre el extraordinario valor que el Estatuto del Principado de Asturias otorga a esta Entidad— «la Comunidad se organiza territorialmente, afirma su artículo 6, en Municipios... y en Comarcas»— y la posterior atonía de sus poderes públicos en la implantación efectiva de dicha instancia. Las Mancomunidades le han ganado abiertamente la partida.³⁴

b) La opción comarcal en Cataluña.

Una situación bien diferente es la que ofrece la Comunidad catalana. La previsión estatutaria favorable a una Comarca de carácter necesario y naturaleza territorial, hallaría fiel reflejo en el conjunto de Leyes reguladoras del Régimen local en Cataluña, aprobadas en abril de 1987. El artículo 3º de la Ley 8/1987 de 15 de abril, de Administración local, no duda en calificar a la Comarca como Administración territorial,³⁵ al tiempo que le atribuye autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, así como el conjunto de potestades propias de los Entes locales de esta naturaleza. Pocos días antes, se había aprobado ya la norma reguladora de esta Entidad, la Ley 6/1987, de 4 de abril en la que se la define como «Entidad local de carácter territorial formada por la agrupación de Municipios contiguos», dotada de «persona-

34. Cuenta este territorio, a pesar de su extensión, con doce Entidades de esta naturaleza, de las cuales diez son posteriores a la Ley de Comarcas que analizamos. Unas Mancomunidades, por otra parte y a excepción de alguna de ellas (caso de la de Grado y Yernes-Tameza que tiene por fin estatutario. parque maquinaria), con un amplio abanico de objetivos: servicios sociales, culturales, sanitarios, agropecuarios, obras públicas, urbanismo y medio ambiente, etc. (Es el caso, por ejemplo, de la Mancomunidad de Proaza-Quirós-Tevega y Santo Adriano en el valle del Trubia o la de los Concejos del Oriente).

35. Por Ley de su Parlamento 22/1987, de 16 de diciembre se procedería al establecimiento de la división y organización comarcal en esa Comunidad; Ley modificada por la norma de igual rango, 3/1990, de 8 de enero. La Ley 5/1988, de 28 de marzo crearía, por su parte, las Comarcas del Pla de L'Estany, el Pla d'Urgel y la Alta Ribagorça.

lidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines». La Comarca en esta Comunidad Autónoma se constituye así abiertamente en posible cauce para el ejercicio de competencias de muy diversa naturaleza y origen, como lo prueban los artículos 25 y 26 de la Ley que le da regulación «La Comarca -afirma el primero de ellos- ejercerá las competencias que le atribuyan las leyes del Parlamento, las cuales, en cualquier caso, le otorgarán competencias sobre las siguientes materias: ordenación del territorio y urbanismo, sanidad, servicios sociales, cultura, deporte, enseñanza, salubridad pública y medio ambiente»; el segundo, va a especificar, por su parte, las competencias comarcales en relación con las locales: «establecer y prestar los servicios mínimos en caso de dispensa; ejercer competencias municipales por delegación o convenio; establecer y prestar servicios supramunicipales complementarios de los municipales, disponer la conversión de competencias municipales en comarcales y coordinar los servicios municipales entre si por razones de interés comarcal».

Su organización por último, como no podía ser menos dada su configuración como Ente territorial, responde a principios democráticos. Su órgano supremo: el consejo comarcal se integra por los concejales de los Municipios que las componen en número proporcional a los habitantes de cada uno de ellos y con respeto a la composición política de sus respectivos Plenos.³⁶

En relación con esta regulación, cabe destacar, como conclusión, la existencia de una importante falta de equivalencia entre el extraordinario protagonismo que la Comarca reviste en los textos normativos catalanes y la realidad de su funcionamiento cotidiano. Como insinuara T. FONT,³⁷ hace ya cierto tiempo, parece apreciarse una cierta languidez en la actividad de estas Entidades. Las Leyes autonómicas que deben atribuirles competencias las ignoran absolutamente en la mayoría de los casos y, en las pocas ocasiones en las que las toman en consideración, se limitan a conferirles el simple derecho a participar en órganos colegiados o a intervenir, con funciones de consulta, en procedimientos autonómicos. El grueso de sus competencias está llegando por la vía de la delegación. En definitiva, la creación de la Comarca en Cataluña no se ha visto acompañada de ese

36. Sobre el modo concreto de elección de los consejos comarcales puede verse el artículo 20 de la Ley.

37. *La Comarca y las estructuras del gobierno local...* ob. cit. págs. 289 y ss.

paralelo proceso de atribución de competencias del que su propia Ley de creación hacía depender, en última instancia, su éxito o fracaso; un hecho al que no es ajeno, sin duda, el de la multiplicidad de instancias llamadas a convivir en un mismo ámbito territorial y gobernadas, además, por fuerzas políticas de muy distinto signo. ¿Puede realmente funcionar una Comarca con verdadero protagonismo y autoridad sobre un espacio en el que, junto a ella, se despliegan los poderes de Municipios, Provincias, Administración autonómica y Estado, sin contar con diferentes Mancomunidades,³⁸ las Entidades Metropolitanas del área barcelonesa y alguna que otra empresa privada de gestión de servicios públicos?

c) La Comarca del Bierzo en la Comunidad de Castilla-León.

«Por las correspondientes Leyes de Cortes de Castilla-León, específicas para cada supuesto, se podrán reconocer Comarcas, mediante la agrupación de Municipios limítrofes, atendiendo al informe previo de los Municipios afectados y a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas para la gestión en común de servicios o la colaboración en el ejercicio de sus competencias».

Con base en esta previsión contenida en el artículo 19.3 de su Estatuto, una Ley del Parlamento de Castilla-León, la Ley 1/1991, de 14 de marzo, procedió a la creación y regulación de la Comarca del Bierzo, integrada por los Municipios que expresamente determina su artículo primero y de susceptible ampliación a otros limítrofes a través del procedimiento expresamente contemplado en la norma.

Competencias de diferente origen pueden nutrir el ámbito de actuación propio de esta Comarca, conforme a lo dispuesto en el Capítulo II de su Ley reguladora. Esta Entidad ejercerá, de una parte, aquellas competencias que le atribuya la legislación sectorial en ámbitos, tan variados e importantes, como «la ordenación del territorio y urbanismo; sanidad; servicios sociales; cultura y deporte; salubridad pública y medio ambiente; turismo y

38. Existen, en efecto, varias Mancomunidades en las que se integran distintos Municipios del Área metropolitana barcelonesa. La más importante, sin duda, la Mancomunidad de Municipios del Área metropolitana que tiene por fines estatutarios «obras intermunicipales, coordinación de actividades económicas, información de base urbanística para los programas de actuación y abastecimiento de aguas». Unos fines solapados, en no poca medida, con los cometidos propios de la Comarca y, como veremos más tarde, con los de las Entidades metropolitanas con funcionamiento en ese mismo espacio.

tradiciones populares; artesanía; agricultura, ganadería y montes, minería; ferias y mercados comarcales y energía y producción industrial»; de otra, competencias, en principio municipales, cuando «su realización o prestación resulte imposible o muy difícil para los Municipios y razones de economía y eficacia así lo aconsejen». Por último, las que sean objeto de transferencia o delegación por la Comunidad Autónoma, la Diputación de León o los Municipios que la integran.

Tres son, en otro orden de ideas, los órganos que componen la estructura de esta Entidad: el Pleno, el Presidente y la Comisión de Gobierno. El Pleno, órgano supremo, se asienta, por mandato expreso de la Ley, en un principio representativo que ha de garantizar tanto el diferente peso poblacional de las Entidades municipales presentes en el área, como la distinta representación política en sus plenos. La atribución de un número de representantes, variable en función de los habitantes de los Municipios y su designación por la Junta electoral en función de los votos obtenidos por cada partido o coalición en las respectivas elecciones municipales, constituyen los dos mecanismos de los que se sirve la norma para garantizar ese doble equilibrio, territorial e ideológico, imprescindible en el máximo órgano de gobierno de una Entidad de estas características.³⁹

En definitiva, y una vez más esta viene a convertirse en la conclusión obligada, no estamos ante una Ley que atribuya competencias a la Entidad que crea, sino ante una norma que se limita a fijar cuales son aquellos sectores de la actividad de los que estas pueden extraerse, así como las vías o cauces formales conforme a los cuales ese mecanismo de atribución de competencias puede, en su caso, producirse. Una opción de tal tipo deja a la Comarca del Bierzo, como ya había dejado antes a las catalanas y dejará, posteriormente, a las que puedan crearse en Aragón, ante la acción futura e incierta de unos Parlamentos en cuya concepción territorial lo mismo puede haber espacio para una opción favorable a la consolidación de la Comarca, como unidad territorial verdaderamente importante y representativa de los intereses de unas áreas con identidad propia, que una posición partidaria, en el otro extremo, de dejar reducido el papel de esta Entidad a una presencia meramente testimonial. A estas alturas, no puede aventurarse más, aunque todos los indicios apunten hacia la segunda de las posibilidades. No se conocen, hasta la fecha, Leyes del Parlamento castellano-leonés que les

39. Vid. artículos 10 y ss.

atribuyan competencias verdaderamente importantes. Su empleo, de otra parte, a los meros efectos de una prestación asociada de servicios municipales no justifica el sostenimiento de una Entidad de este género. A tales fines, los Ayuntamientos cuentan con otras fórmulas de más fácil articulación: una Mancomunidad o un Consorcio.⁴⁰

d) La amplia regulación de la Entidad comarcal en la Comunidad de Aragón.

La Ley 10/1993, de 4 de noviembre del Parlamento de Aragón ha ofrecido en el Derecho español la última regulación específica de la Entidad comarcal. Una norma que, al decir de su propio Preámbulo, aspira a ofrecer «el tipo de organización comarcal que se considera adecuado al conjunto de la realidad aragonesa, sin perjuicio de las especialidades que cada Comarca pueda prever para adaptarlo a sus peculiaridades específicas».

Entidad territorial creada por Ley para la prestación de servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal representando los intereses de su población y territorio, constituyen las notas básicas de su definición conforme al tenor de sus primeros preceptos. La Ley de creación se convierte en esta, como en tantas otras Comunidades Autónomas, en el elemento normativo básico de cada Entidad. A ella compete, artículo 5, determinar «su denominación, ámbito territorial, capitalidad, composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno que serán representativos de los Ayuntamientos que las formen, así como las competencias y recursos económicos propios de las mismas».

Deteniendo brevemente la atención en sus competencias y organización, puede destacarse, en relación con las primeras, que el Capítulo III de la norma va a distinguir diferentes clases de competencias comarcales en atención a su origen y naturaleza. Así: a) competencias propias: aquellas «que les sean atribuidas por su Ley de creación y, entre otras, las siguientes: ordenación del territorio y urbanismo; protección del medio ambiente; acción social; cultura; deportes; promoción del turismo; artesanía; ferias y

40. De hecho, algunos de los Municipios que integran la Comarca del Bierzo forman parte de la Mancomunidad de Municipios del Bierzo Suroeste con competencias tan importantes y tan relacionadas con las que se atribuyen a la Entidad comarcal como las que siguen: recogida y tratamiento de residuos sólidos; protección y mejora del medio ambiente en general y, en concreto, ríos; montes; etc. promoción del deporte; turismo y todo tipo de manifestaciones culturales autóctonas; protección de la agricultura y ganadería de la zona; etc.

mercados comarcales; protección de los consumidores y usuarios; protección civil y prevención y extinción de incendios; transportes; patrimonio histórico-artístico; servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos y aquellas otras que con posterioridad a la presente Ley o a las de su creación pudieran ser ejercidas en el futuro por las comarcas»; b) competencias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma, cuando con ello se favorezca la mejor prestación de los servicios correspondientes, por la Provincia «en relación con la gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios en el ámbito comarcal» y la asistencia y cooperación técnica, jurídica y económica a los Municipios «cuando se refieran a actuaciones de interés comarcal o supramunicipal y cuando su ejercicio resulte difícil para el Municipio y razones de economía y eficacia así lo aconsejen»; c) la gestión, en virtud de convenio, delegación o transferencia, de las actuaciones prioritarias específicas que se fijan en los planes y programas territoriales aprobados en desarrollo de las directrices de ordenación del territorio; d) la cooperación y asistencia a los Municipios en materia jurídico-administrativa, económica y financiera; e) la gestión de servicios autonómicos que por sus características no requieran unidad de gestión ni su ejercicio directo o de servicios municipales cuando ello suponga una mejora en su prestación; y f) la prestación de servicios originariamente mancomunados y que, una vez constituida la Entidad, se transformen en comarcales.

Pocas dudas caben sobre el espíritu comarcalizador que preside todo el texto de la Ley, patente no sólo en este ámbito de las competencias, sino, igualmente manifiesto en el conjunto de medidas de fomento a un proceso de comarcalización del territorio aragonés previsto en el Capítulo VIII;⁴¹ en la declaración de Mancomunidades de interés comarcal como fórmula transitoria para la prestación de funciones y servicios hasta su asunción total por la Comarca -artículo 33- y en la creación de los denominados Consejos comarcales como órganos de carácter consultivo y deliberante en aquellas zonas en las que no exista una Entidad local de esta naturaleza.⁴²

41 Vid. al respecto, los artículos 36 y 37. En síntesis, puede manifestarse que se contemplan cuatro tipos de medidas: asesoramiento y apoyo por parte de la Diputación General de Aragón; concesión de ayudas para las inversiones necesarias y gastos de funcionamiento; subvenciones a fondo perdido para las obras y servicios promovidos por la Comarca, así como el acceso al crédito u otras ayudas previstas en los Programas de inversiones y utilización de instalaciones municipales.

42 Me remito al respecto al contenido del artículo 34. En él se establece la iniciativa para la creación de esos Consejos, el alcance de sus cometidos y su régimen de funcionamiento.

En el ámbito, en segundo término, de su organización, cabe destacar que esta se vertebra sobre las siguientes unidades administrativas: Presidente, Vicepresidentes y Consejo comarcal como órganos de existencia necesaria y Comisión de Gobierno, si así se prevé en los Estatutos de la Comarca o en su Reglamento orgánico. De entre ellos destaca, sin duda, el Consejo, órgano supremo de gobierno y administración de la Entidad, integrado por el número de miembros que resulte de la aplicación de la escala prevista en la propia norma en función del índice de residentes en la Comarca y que deberá ser representativo, tanto del diferente protagonismo territorial de cada Municipio, como de las fuerzas políticas del gobierno y la oposición en cada Ayuntamiento.⁴³

Qué duda cabe, desde estas consideraciones, de que esta Ley del Parlamento de Aragón constituye la más completa de las regulaciones hoy existentes; ello no permite hablar, en cambio, de la existencia de una Comarca necesariamente fuerte e importante en aquella Comunidad Autónoma; algo que dependerá de la Ley de creación concreta de cada Entidad y de la actuación posterior del propio Parlamento y las distintas Administraciones desplegadas en la zona. Los ambiciosos objetivos de la norma de 1993 no tienen por qué hallar plasmación. Nada asegura ni garantiza, en el caso de que la Comarca llegue efectivamente a instaurarse en todo o en parte de su territorio, que las distintas Leyes de constitución vayan a respetar ese común marco sentado por la norma general que comento; hipótesis, por otra parte, a la que, caso de llegar a producirse, ningún reproche cabría hacer desde el punto de vista jurídico, dada la identidad de rango entre una y otra disposición.

Solo el transcurso del tiempo permitirá, en definitiva, valorar con exactitud el juego dado por este escalón supramunicipal en la Comunidad Autónoma de Aragón.

e) La Comarca en otros Derechos autonómicos.

Existe, por último, un bloque de ordenamientos autonómicos en los que la Comarca ha hallado algún tipo de regulación en aquellas normas que, a nivel general, disciplinan el Régimen local. Tal es lo que ocurre, por

43. La forma de consecución de ese equilibrio es la que resulta del procedimiento previsto en el artículo 18 de la Ley. Sobre el sistema de elección del Presidente, de constitución de los órganos de la Entidad, sus atribuciones, etc., me remito al texto de la norma.

ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Murcia que dedica a esta Entidad el Capítulo I del Título III de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen local. Cabe destacar de esta regulación la profunda contradicción que parece producirse entre su artículo 1, conforme al cual la Comarca resulta ser elemento necesario de la organización territorial de esa Comunidad, y el 59 del que se desprende un principio dispositivo en orden a su creación. «Conforme a lo previsto en el Estatuto de autonomía -afirma- podrán crearse, por Ley de la Asamblea Regional, Comarcas constituidas por agrupaciones de varios Municipios limítrofes con características históricas, naturales, geográficas, socioeconómicas, culturales o demográficas que determinen intereses comunes precisados de una gestión propia, o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito». Si es Entidad básica, conforme a su Estatuto, no parece que quepa otra solución que la de su efectiva implantación. Tal contradicción no debe considerarse, en último término, sino una muestra más de la generalizada ausencia en las Comunidades autónomas de criterios claros sobre su organización territorial.

En otros Derechos autonómicos, por último, la Comarca no ha encontrado acogida. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley 3/1991, de 4 de marzo, de Entidades locales de la Comunidad de Castilla-La Mancha, en cuyo Título Tercero y bajo la rúbrica de «Asociacionismo municipal», se contemplan sólo a las Mancomunidades de Municipios y las agrupaciones municipales a efectos del mantenimiento conjunto del personal funcionario con habilitación nacional.

3. Conclusiones. La configuración definitiva de la Comarca como Administración territorial. Su difícil articulación.

No obstante la cierta ambigüedad de la regulación de esta Entidad en la LBRL, los Estatutos de Autonomía y algunas Leyes generales sobre el Régimen local de algunas Comunidades Autónomas, la decantación de nuestro Derecho por una Comarca de naturaleza territorial es clara. Ya intuida en ese que pudiera calificarse de primer escalón de su regulación normativa, tal condición se manifiesta con absoluta nitidez en las Leyes específicas sobre esta Entidad dictadas hasta la fecha; concretamente, en la generosidad que preside la atribución de competencias a su favor; en el modo de su ejercicio: en régimen de autonomía; en el amplio elenco de las potestades administrativas que se les confieren: las propias de los entes

territoriales; en la base democrática o representativa -como no podía ser menos dada su naturaleza- de sus órganos de gobierno y administración y en el propio hecho de su creación mediante norma legal, frente al simple pacto asociativo que caracteriza la constitución de una Mancomunidad de Municipios.

Las Comarcas son, en última instancia, esa «circunscripción territorial propia de la Comunidad Autónoma» a la que se refiere el artículo 152.3 de la Constitución; una Entidad pensada y diseñada, en definitiva, para ostentar un protagonismo que trasciende al de mero cauce para la prestación de ciertos servicios ante supuestos de insuficiencia o mera conveniencia municipal. La Comarca -vista desde otra perspectiva- no es la solución organizativa a las carencias 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 comarcalización supone, en último término, un proceso de descentralización del poder llamado a afectar, en primer término y antes que a ninguna otra instancia, a las Comunidades Autónomas. Es, en ilustrativa palabras de la Exposición de Motivos de la Ley creadora de la Comarca del Bierzo, «la investidura político-administrativa de las singularidades propias de un espacio» que llegó tener cierta personalidad administrativa «incluso once años antes de que Javier de Burgos llevase a cabo la división provincial integrando la Comarca del Bierzo en la actual provincia de León». ⁴⁴ El problema de la Comarca no es así, en nuestro Derecho, un problema de cantidad de competencias, sino de cualidad en su ejercicio; la institucionalización del nivel comarcal supone la configuración de una Entidad para la gestión en régimen de autonomía de los intereses propios de las colectividades que les sirven de sustrato, de donde deriva y, por tanto, ha

44. El propio MAP, al hilo del planteamiento de la posible compatibilidad entre la Comarca y la Mancomunidad de Municipios, se ha hecho eco de esta idea en los siguientes términos que, por su interés, reproducimos: «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 pues efectivamente, en este supuesto, la estaríamos utilizando simplemente para los fines propios de una Mancomunidad (prestar un servicio municipal en las mejores condiciones técnicas, económicas y de rentabilidad social), pero sin las ventajas de esta institución, estaríamos simplemente sustituyendo voluntariamente por imposición, Estatuto libremente acordado por Ley autonómica y funcionalidad de fines por rigidez institucional» (*Las mancomunidades intermunicipales en el Régimen local... ob. cit.* págs. 24 y 5).

de postularse la necesaria base representativa de sus órganos de gobierno y administración.

En esta concepción de la Comarca radica su importancia, al tiempo que su dificultad. En un extremo penden de la acción de un legislador que, hasta la fecha, no se ha caracterizado precisamente por su grado de generosidad a la hora de atribuir competencias a esta Entidad; en el otro, de una Administración municipal que encuentra en el propio orden jurídico instrumentos de más fácil articulación para la prestación conjunta de sus propios servicios: una Mancomunidad, un Consorcio, una Entidad de Derecho privado o un simple convenio. En suma, la realidad se halla muy lejos de ese modelo comarcal que, como rescate quizá de una inercia histórica rota en el pasado más reciente, algunas Comunidades Autónomas intentan plasmar. No sé, ante todo ello, si resultaría una exageración, por mi parte, afirmar que nos encontramos ante una Entidad un tanto «fantasma»; ante una Entidad que no termina de encajar en la realidad de una ya de por sí compleja organización territorial como es la nuestra. El papel que haya de ocupar, nítido en el plano de las ideas y con plasmación en algunos textos normativos, se encuentra absolutamente desvirtuado en la realidad.

IV. LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS, LA FORMULA NATURAL DE PRESTACION DE SERVICIOS MUNICIPALES EN NUESTRO DERECHO.

La distinción entre Derecho estatal y Derecho autonómico puede, al igual que antes, servirnos de hilo conductor en el examen de esta Entidad.

1. La regulación de las Mancomunidades en la Ley de Régimen Local de 1985. Sus rasgos sustantivadores.

«1. Se reconoce a los Municipios el derecho a asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

2. Las Mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la Entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.

En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los Ayuntamientos mancomunados.

3. El procedimiento de aprobación de los Estatutos de las Mancomunidades se determinará por la legislación de las Comunidades Autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas:

a) La elaboración corresponderá a los Concejales de la totalidad de los Municipios promotores de la Mancomunidad, constituidos en Asamblea.

b) La Diputación o Diputaciones Provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de Estatutos.

c) Los Plenos de todos los Ayuntamientos aprueban los Estatutos.

4. Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de Mancomunidades»⁴⁵.

Dos notas definen, conforme a esta regulación contenida en su artículo 44, a las Mancomunidades municipales en la Norma estatal del Régimen local: su origen en la voluntad municipal⁴⁶ y su adscripción a la ejecución de una obra o la prestación de un servicio determinado de los Municipios que la crean. Una expresión legal: «determinados», que no debe ser entendida como excluyente de una idea de globalidad o de continuidad en la competencia desarrollada. El término, por el contrario, ha de ser interpretado en el sentido de exigencia de delimitación precisa y exacta de la función que se confiere a la Mancomunidad creada, del objeto. En otras palabras, a esta Entidad puede atribuirse, por ejemplo, la ejecución de obras en materia de abastecimiento de aguas en general; el requisito de determinación no supone que haya de tratarse necesariamente de una obra precisa y específica, lo que obviamente tampoco queda excluido⁴⁷.

En otro orden de ideas, si bien en este mismo plano de delimitación del objeto de la Mancomunidad, ha de indicarse que las nociones de «obras»

45. Este derecho de asociación de los Municipios consta con carácter general en todas las Legislaciones sobre Régimen local de los países de nuestro entorno, de la misma forma que adquirió plasmación en la Carta Europea de la autonomía local aprobada en Estrasburgo, en noviembre de 1985 y ratificada por España en 1988 (BOE 24. II. 1989), cuyo artículo décimo proclama el derecho de las Entidades locales «en el ejercicio de sus competencias de cooperar y, en el ámbito de la Ley de asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común».

46. Destacar en este sentido que el artículo 35 del Texto Refundido de disposiciones vigentes en materia de Régimen local establece que no será indispensable que los Municipios que se mancomunen «pertenezcan a la misma Provincia ni que exista entre ellos continuidad territorial, si esta no es requerida por la naturaleza de los fines de la Mancomunidad». En el caso de que en la Entidad se integren Municipios pertenecientes a distintas Provincias «habrá de darse audiencia a las Diputaciones Provinciales respectivas». Téngase en cuenta sin embargo que, de conformidad con la Disposición Transitoria 7^a de la Ley, tales preceptos no tienen la condición de básicos; naturaleza de la que igualmente carecen las normas sobre Mancomunidades contenidas en el Capítulo IV del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales (RD 1690/1986, de 11 de julio).

La generalidad de las Comunidades Autónomas que han legislado sobre la materia sientan, no obstante, idénticas reglas.

47. En tal sentido, X. MUROI BAS (*El régimen competencial de las Mancomunidades municipales en la Ley 71/1985, de 2 de abril*. Revista Vasca de Administración Pública, núm. 18, 1987 pág. 113).

y «servicios», de gran tradición, por otra parte, en nuestro Derecho, deben ser entendidas en un sentido amplio, comprensivas, en clásica expresión de E. GARCIA DE ENTERRIA, del «giro o tráfico administrativo». ⁴⁸ Desde esta perspectiva, se considera que los Municipios están legitimados para transferir a una Mancomunidad el ejercicio de cualquier competencia de la que dispongan en aplicación de la LBRL y demás normas en la materia. ⁴⁹ Solo desde esta clave puede sustentarse la licitud, por ejemplo, de la comercialización del mármol, ⁵⁰ el deporte; ⁵¹ la recogida de perros callejeros⁵² o la promoción y desarrollo del turismo, ⁵³ como posibles objetos de una Mancomunidad municipal.

La importancia de esta Entidad se manifiesta, desde otro punto de vista, en la tendencia, de no pocas normas sectoriales, a su conversión en el cauce adecuado para el ejercicio de algunas de las funciones que atribuye a los Municipios. Así ocurre en el ámbito del Derecho urbanístico, ⁵⁴ en la

48. *Curso de Derecho Administrativo* Vol. I (Ed. Civitas, 1993).

49. Para un mayor desarrollo de esta cuestión, me remito al estudio de X. MUROI BAS antes citado (*El régimen competencial...* ob. cit. págs. 133 y ss.), así como al trabajo de T. QUINTANA LOPEZ, igualmente citado (*Las Mancomunidades en nuestro Derecho local*, págs. 56 y ss.).

Quizá pueda resultar ilustrativa la lista de objetos de las Mancomunidades existentes ofrecida por el MAP. Aparte de la existencia de Mancomunidades en relación con todos y cada uno de los servicios municipales establecidos en el artículo 26 de la LBRL, existen Entidades de este tipo que, por orden decreciente en número, tienen como fines los siguientes: educación y cultura; turismo; servicios técnicos; urbanismo; tratamiento de aguas residuales; sanidad; fomento agrícola y forestal; mantenimiento general de servicios; recaudación; informatización y mecanización administrativa; parque de maquinaria; fomento industrial; obras públicas; máquinas quitanieves; informador al consumidor; fomento de la vivienda; lucha contra el paro; recogida de perros vagabundos; euskaldunización; radio y/o televisión; desratización; limpieza de playas; mantenimiento de parques y jardines; pompas fúnebres; electrificación; servicio de lectura de contadores de agua; parque móvil; academia de personal municipal; teléfonos; servicio de fontanería; caja de cooperación; servicio de taxis; ferias y mercados. (Las mancomunidades intermunicipales en el Régimen local español).

50. Mancomunidad de la Comarca del Mármol «Blanco Mácael».

51. Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar.

52. Mancomunidad de Municipios de la Bahía de Cádiz.

53. Mancomunidad Turística de la zona subbética cordobesa.

54. Vid. el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

regulación de los transportes,⁵⁵ recogida y tratamiento de los desechos y residuos sólidos urbanos,⁵⁶ el abastecimiento de aguas a poblaciones,⁵⁷ la protección civil⁵⁸ o los montes,⁵⁹ lo que viene a evidenciar, en última instancia, la particular idoneidad de esta figura en el ejercicio de aquellas competencias en las que la escala municipal se ha visto superada.

Recapitulando, la Mancomunidad que la LBRL diseña es una Entidad local nacida de un acto de autodisposición de sus propias competencias por parte de los Municipios implicados, en cuya virtud otorgan al nuevo ente la ejecución de una obra o la prestación de un servicio ínsito en su propia esfera material, fijando, al mismo tiempo y a través de sus Estatutos -norma básica de la Entidad-, el régimen jurídico y económico que haya de regirlas. Al margen de ella quedan, en consecuencia, los amplios procesos de reajuste en la distribución del poder que han de ponerse en marcha a resultas de la creación de una Comarca o, incluso, de un Área metropolitana; de ahí la mayor simplicidad de su procedimiento de constitución que no requiere, como en el caso de las Entidades anteriores, de una Ley para su creación, pero de ahí, igualmente y a cambio, una exigencia básica en orden a su creación: el acuerdo unánime de los Municipios afectados.

55. Me remito en este ámbito a lo dispuesto por la Ley 16/1987, de 20 de julio de Ordenación de los Transportes terrestres, cuyo artículo 114 hace del asociacionismo municipal una de las claves para la resolución de los problemas del transporte en aquellas aglomeraciones urbanas que por sus características presenten problemas de coordinación. En parecidos términos se manifiesta el RD 236/1983, de 9 de febrero.

56. En este sentido la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, dispone que las Diputaciones y Cabildos Insulares fomentarán la creación de Mancomunidades para la prestación de tales fines, al objeto de gozar de las correspondientes subvenciones, ayudas y asistencias técnicas.

57. Hay que reseñar aquí las previsiones contenidas en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que condiciona el otorgamiento de las concesiones para abastecimiento a varias poblaciones a que las Corporaciones locales estén constituidas en Mancomunidades, Consorcios u otras Entidades semejantes.

58. Vid. Orden Ministerial de 16 de marzo de 1990 sobre subvenciones a las Corporaciones Locales para la creación de infraestructuras derivadas de los Planes de Emergencia nuclear.

59. La remisión obligada es aquí a la Ley 55/1980, de Montes vecinales en mano común.

2. El desarrollo e implantación de las Mancomunidades en el ordenamiento autonómico.

Son mayoritarios los Estatutos de Autonomía que reconocen la agrupaciones municipales de carácter funcional y fines específicos;⁶⁰ otros no las mencionan expresamente, si bien la atribución de competencias a sus Parlamentos sobre el Régimen local en los términos previstos en la Constitución y en la Legislación básica del Estado, abren la puerta a una regulación autonómica de estas Entidades. Es esta, por lo demás, la Administración supramunicipal con mayor implantación, dada la relativa facilidad de su procedimiento de constitución; su menor problematidad desde el punto de vista jurídico y las importantes necesidades a las que, por lo común, vienen a dar respuesta.⁶¹

Son estas, sin duda, las razones que explican la profusa acogida de esta fórmula supramunicipal en la Legislación sobre Régimen local. Así la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen local las regula en su Título X, definiéndolas en el artículo 113 como asociaciones de Municipi-

60. En tal sentido, artículo 5.2 del Estatuto de Cataluña; 40.2 del gallego; 36.2 de la norma básica de Cantabria; 9.1 del Estatuto de La Rioja; 3.2 del de Murcia; 29.2 b) del Estatuto de Castilla-La Mancha; 8 de la Norma básica de la Comunidad extremeña y 3.2 de la norma de igual rango de la Comunidad de Madrid.

61. Conforme a los datos ofrecidos por el propio Ministerio para las Administraciones Públicas y actualizados con fecha 28 de febrero de 1994, puede afirmarse que el número aproximado de Mancomunidades en España es de 900, entre las que hay que distinguir aquellas que tienen por fines estatutarios la prestación de servicios municipales de su competencia (763) y aquellas otras más antiguas (normalmente anteriores al Estatuto Municipal de 1924) cuyo objeto es la administración de un patrimonio común, generalmente forestal, así como en casos singulares, aprovechamiento de aguas, caza, o fincas agrícolas-ganaderas. En el ámbito de las primeras, que son obviamente las que nos interesan, puede afirmarse que de los 8092 Municipios existentes en España, 4.842 están Mancomunados; que es Castilla-León, con 164 Entidades de esta naturaleza la que se lleva la palma por Comunidades Autónomas y que la recogida de residuos y el tratamiento y eliminación de residuos sólidos constituyen cuantitativamente el objeto más propio y característico de esta Entidad. 415 Mancomunidades tienen por fin la recogida de residuos y 399 el tratamiento de residuos sólidos. Destacar, desde otro ángulo, el creciente y llamativo aumento en el número de Mancomunidades desde la promulgación de la Constitución y a partir, sobre todo, de la LBRL. En este sentido se ha pasado desde las 165 existentes en 1978, a las 287 de 1985 y, de ahí, a las 763 del año 1994. En nuestra Comunidad autónoma, en concreto, existen 70 Mancomunidades, conforme a la siguiente distribución por Provincias: Almería: 2; Cádiz: 3; Córdoba: 8; Granada: 17; Huelva: 20; Jaén: 2; Málaga: 3 y Sevilla: 15 (*Las Mancomunidades Intermunicipales en el Régimen local español ...* ob. cit. págs. 30 y ss.).

pios «para la ejecución en común de alguna o algunas obras y para la gestión de servicios de su competencia»; la Ley aragonesa 6/1987, de igual fecha, 15 de abril, proclama en su artículo primero que la Mancomunidad es una asociación de Municipios para «la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia y la intervención coordinada en aquellos asuntos que promuevan el desarrollo económico y social de su ámbito». Por su parte, la Ley murciana de Régimen local, Ley 6/1988, de 25 de agosto, afirma su carácter de Entidad local con personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, consagrando en su artículo 63 la especialidad y concreción de su objeto. Unas ideas-claves que subyacen, igualmente, en la regulación que de las Mancomunidades establece la Ley 6/1990, de 2 de julio, de Administración local de Navarra, al definir las, artículo 47, como asociación de Municipios para «la ejecución en común de obras y para la prestación de servicios determinados de su competencias» o en la Ley 14/1990, de 26 de julio de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas canarias, cuyo artículo 60 reconoce el derecho de los Municipios a asociarse para esos mismos fines, en parecidos términos a lo dispuesto posteriormente por la Ley de Entidades Locales de Castilla-La Mancha de 4 de marzo de 1991, la Ley de Mancomunidades de las Islas Baleares, Ley 5/1991, de 27 de febrero o la más reciente Ley 3/1993, de 22 de septiembre de Régimen Local de la Rioja.

Composición exclusivamente municipal, voluntariedad en su constitución y ejecución de obras o prestación de servicios municipales como objeto propio,⁶² puede afirmarse que constituyen, en suma, para el Derecho autonómico en conexión con la LBRL, los elementos vertebradores de esta Entidad, siendo estas características las que, precisamente, la convierten en la fórmula por excelencia de prestación asociada de servicios municipales.

Esta amplia disponibilidad de los Municipios sobre la Entidad se manifiesta no sólo en la determinación de su objeto, sino también en la fijación por ellos mismos, y a través de sus estatutos, para cuya aprobación son

62. Tales características han hecho decantarse abiertamente a la doctrina por la proclamación de su condición de ente institucional. En tal sentido, y entre otros, R. MARTÍN MATEO (*Entes locales complejos... ob. cit.* págs. 45 y ss.); F. LLISSET BORRELL (*Manual de Derecho local... ob. cit.* págs. 226 y 27); J. L. RIVERO ISERN (*Manual de Derecho local... ob. cit.* pág. 210); F. SOSA WAGNER (*Mancomunidades y otras formas asociativas... Tratado de Derecho municipal... ob. cit.* págs. 1043 y ss.) y X. MURO I BAS (*El régimen competencial de las Mancomunidades municipales en la Ley 7/1985, de 2 de abril, ... ob. cit.*, págs. 124 y 5).

competentes, de la propia organización y régimen de funcionamiento del ente, dentro del respeto a los límites establecidos por la LBRL y a lo dispuesto en su desarrollo por las normas autonómicas. Es la voluntad, en definitiva, de los Ayuntamientos, como afirma la Exposición de Motivos de la Ley de Mancomunidades de las Islas Baleares, la que dirige y gobierna estas Entidades, limitándose el papel de la Comunidad Autónoma «a asistirlos y colaborar con ellos en su creación y organización». En lo que concierne en concreto a esta última cuestión: la organización, puede decirse que la única exigencia que la Ley básica, objeto, por lo demás, de escaso desarrollo en este punto por las disposiciones de las Comunidades Autónomas, sienta es que el órgano supremo de gobierno de la Entidad sea representativo de los Ayuntamientos mancomunados.⁶³ Tampoco ha fijado, de otra parte, el legislador autonómico mayores rigores en el procedimiento de constitución de una Mancomunidad y de aprobación de sus Estatutos. Su regulación en este ámbito se reduce, prácticamente, a una reproducción de lo ya dispuesto por el legislador estatal.^{64 y 65}

63. Sobre la organización de las Mancomunidades me remito a lo establecido en los artículos 51 de la Ley de Régimen Local de Navarra;

64. Vid. al respecto, los artículos 47 y siguientes de la Ley de Régimen Local de Navarra; 64 a 66 de la norma sobre tal materia de la Comunidad de Murcia; 43 y siguientes de la Ley de Castilla-La Mancha; artículos 5 y siguientes de la Ley de Mancomunidades de las Islas Baleares; 63 y siguientes de la Ley de Régimen Local de La Rioja y el capítulo I del Título III de la Ley de Andalucía.

Haciendo abstracción de posibles particularismos, puede afirmarse con carácter general que el Derecho sobre Mancomunidades de las Comunidades Autónomas vienen a establecer dos exigencias a lo ya dispuesto con carácter general por la LBRL en el procedimiento de aprobación de los Estatutos: el informe de la Comunidad Autónoma y el deber de los Municipios de dar traslado de los Estatutos aprobados a los órganos autonómicos para su registro y publicación oficial. Conviene, no obstante, dejar reseñada la particularidad ofrecida en este ámbito por la Ley de Andalucía, cuyo 31 considera que el nacimiento de la Entidad y el reconocimiento de su personalidad jurídica se producen con la publicación de los Estatutos en el BOJA. Tal previsión fue ya criticada, encontrándose en fase de elaboración la Ley, por J. L. LOPEZ QUIÉN la consideraría contraria al artículo 44 de la LBRL y una intromisión en la autonomía local, conforme a lo dispuesto en la STC 214/1989. (Vid. al respecto sus consideraciones en *El régimen de las Mancomunidades de Municipios en Andalucía*. La Administración instrumental. Libro homenaje al Profesor Clavero, Vol. I Ed. Civitas-IGO 1994, págs. 540 y 1).

65. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989 ha tenido oportunidad de pronunciarse, ante las objeciones formuladas a la regulación legal por la Comunidad de Galicia, sobre la profunda libertad con la que los Municipios cuentan en la configuración y diseño de las Mancomunidades que creen. «En definitiva, afirma el Tribunal Constitucional, el artículo 44.3

Este crecimiento progresivo de las obras y servicios objeto de ejecución o prestación por una Mancomunidad ha hecho, incluso, plantearse a la doctrina la posible existencia de alguna limitación a los Municipios en ese trasvase de cometidos a la Mancomunidad; planteada la cuestión en términos positivos, se trataría de responder a la legalidad de una posible atribución de todas las competencias municipales a una Entidad de tal tipo. Aunque la LBRL no recoge expresamente esa prohibición, si lo hace el Texto Refundido de Régimen Local en su artículo 35.2 y la generalidad de las normas de las Comunidades Autónomas.⁶⁹ En todo caso, además, una solución de tal tipo no vendría a suponer, como con certeza se ha señalado, «una fusión atípica de municipios»;⁷⁰ una vía encubierta de uniones municipales al margen, por consecuencia, de los cauces legalmente previstos al efecto.

Nos encontramos, en definitiva, ante una Entidad de amplio juego, flexible y abierta al desempeño de un conjunto amplio y heterogéneo de cometidos municipales. Una convergencia de voluntades que se ha visto, además, facilitada, importa reseñarlo, por la circunstancia histórica de la uniformidad en las fuerzas políticas gobernantes en la generalidad de los Municipios. La Mancomunidad constituye, en suma, el cauce expresamente previsto en nuestro Derecho para la ejecución de obras o la prestación de servicios ante supuestos de insuficiencia municipal o razones de mera oportunidad o conveniencia;⁷¹ lo que no impide que constituida, por otros

69. Artículos 42 de la Ley de Entidades locales de Castilla-La Mancha, 63 de la Ley de Murcia, 47.3 de la Ley de Régimen Local de Navarra; 61 de la Ley 3/1993, de 22 de setiembre, de Régimen local de La Rioja y de Andalucía.

70. T. QUINTANA LOPEZ *Las organizaciones supramunicipales en España. Las Mancomunidades*, (REALA núm. 254/1992, pág. 314).

71. Esta consideración de la importancia de las Mancomunidades a tales fines se hace manifiesta en el conjunto de medidas de fomento que las normas autonómicas contemplan. Así: artículo 9 de la Ley de Aragón; 17 y siguientes de la Ley de las Islas Baleares; en diversos preceptos de las Leyes de Régimen Local de Murcia y La Rioja; Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local de Navarra (artículos 53 y 62); Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades locales de Castilla-La Mancha (artículos 39 y ss.); los Decretos de la Comunidad de Castilla y León 110/1984, de 27 de setiembre, modificados por la norma de igual rango de 21 de diciembre del mismo año, para el fomento de las Mancomunidades y el Decreto 36/1988, de 25 de febrero, modificado por el Decreto 57/1990, por el que se regula la gestión del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma (artículos 27 a 31); el Decreto 68/1984, de 15 de diciembre, sobre ayudas a la constitución y funcionamiento de Mancomunidades municipales; el Decreto 9/1989, de 9 de mayo, de Extremadura para la concesión de subvenciones y ayudas para el fomento de Mancomunidades de Municipios.

fundamentos y razones, una Comarca o un Área metropolitana, estas Entidades jueguen ese papel que, en principio, el Derecho confiere a la Administración que ahora estudio. Lo que no cabría, en ningún caso, es la solución inversa: una Mancomunidad constituida en sucedáneo de una Comarca, aunque tampoco pueda ni deba negarse el importante papel que esa Mancomunidad de amplio objeto puede desplegar como primer paso de integración municipal de cara a un futuro proyecto comarcalizador en aquellas Comunidades Autónomas favorables a una opción de esta naturaleza.⁷² Conviene, desde esta perspectiva, llamar, sin embargo, la atención

Por su parte, el RD 665/1990, de 25 de mayo regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades locales que tengan por objeto prioritario la financiación de las inversiones necesarias para la efectiva prestación de los servicios obligatorios determinados en el artículo 26 de la Ley básica, aunque los planes también puedan incluir otras obras y servicios que sean objeto de competencia municipal de acuerdo con el artículo 25. Unas ayudas de las que podrán ser beneficiarias las Entidades locales comprendidas en el artículo 3.2 (las Mancomunidades, por tanto). Es más, el artículo 9 de la citada norma prevé que la subvención estatal a los planes provinciales de cooperación a las obras, que normalmente será del 35 por ciento respecto de los servicios y obras del artículo 26 de la LBRL, podrá alcanzar hasta el 45 por ciento «cuando las citadas obras y servicios sean propuestas por Mancomunidades, otras Entidades locales de carácter supramunicipal o mediante fórmulas asociativas entre Entidades locales, que supongan la ejecución de las citadas obras o servicios en beneficio de varios municipios».

Por su parte, las Mancomunidades pueden ser también receptoras de los diferentes tipos de ayudas provinientes de la Comunidad Económica Europea. (Me remito al respecto al Informe del MAP sobre Mancomunidades... cit. págs. 101 a 103).

72. El propio Ministerio para las Administraciones Públicas ha dado cuenta recientemente de este hecho, distinguiendo entre las «Mancomunidades tradicionales» que generalmente lo son para un fin concreto, aunque con clara tendencia en la actualidad a la ampliación de su objeto y las que va a calificar como «Mancomunidades evolucionadas» que, más bien, constituyen «un programa de futuras realizaciones y en el que se pone de manifiesto una voluntad política de declinar competencias municipales en favor de ir configurando a través de la asociación voluntaria, un nuevo ente local supramunicipal que asuma la prestación de los servicios municipales (no sólo los mínimos u obligatorios ... Se busca en ese modelo de Mancomunidad lo que en algunos proyectos legislativos se denominó Mancomunidad Comarcal ... y en alguna Legislación autonómica (Aragón, La Rioja) se denomina Mancomunidades de «interés comarcal o de interés preferente». Igualmente se observa en algunas Comunidades Autónomas, continúa más adelante (Aragón), la aparición de Mancomunidad con el fin (continúa) de «rodar» la futura comarcalización del territorio de la Comunidad respectiva, de forma que la misma suponga llegar a la implantación ex novo de una estructura territorial propia de la Comunidad que se superponga o sustituya más o menos terminantemente a la división provincial, dentro de las previsiones del artículo 152.3 de la Constitución frente a las previsiones del artículo 141.3 que sirve de apoyo y finalidad a las dos primeras.» (*Las Mancomunidades intermunicipales en el Régimen local español ...* ob. cit. págs. 19 y 20).

sobre lo que, quizá, pudiera calificarse de cierto estiramiento legal de la figura de la Mancomunidad en relación a sus fines, en aquellos supuestos en los que se le confieren competencias que exceden de esa ejecución de obras o prestación de servicios; fines que enmarcan a la figura en la LBRL. Un hecho que no solo se manifiesta en Mancomunidades como la de la Bahía de Cádiz o la del Alto Guadalquivir citadas, y en otros muchos ejemplos dispersos por nuestra geografía, sino en las propias normas jurídicas reguladoras de esta Entidad en algunas Comunidades Autónomas. Tal es lo que ocurre, por ejemplo, en la Ley Mancomunidades de Aragón cuyo artículo primero les atribuye, además de los fines determinados en el artículo 44 de la norma estatal, «la intervención coordinada en aquellos asuntos que promuevan el desarrollo económico y social de su ámbito», en tanto que el artículo 8 faculta a estas Entidades para la «ejecución de obras o prestación de servicios de carácter más amplio y que beneficien conjuntamente a sus miembros». Por su parte, el artículo 19 de la Ley de las Islas Baleares contempla, entre otros cometidos propios de las Mancomunidades, «la planificación y desarrollo industrial y agrícola para la mejora de las condiciones de vida en su ámbito territorial».

No se cuestiona la posible bondad de tales previsiones, ricas, desde luego, a la hora de plantear problemas en lo que suponen de clara ampliación del objeto de las Mancomunidades, conforme a su regulación en la LBRL; en todo caso, las posibles dudas de constitucionalidad en este terreno, no han trascendido del ámbito de la discusión teórica, sin que tampoco quepa afirmar que las críticas vertidas hayan sido muchas, ni muy fuertes; previsiones de esta naturaleza han pasado más bien desapercibidas. Quede constancia, no obstante, de cómo por esta vía pueden terminar creándose verdaderas Comarcas encubiertas bajo la fórmula, más flexible, de la Mancomunidad municipal, en manifiesta contradicción con lo dispuesto por la LBRL.

V. LAS AREAS METROPOLITANAS, LA PERMISIBILIDAD DE MODELOS ALTERNATIVOS.

1. La Ley Básica de Régimen Local y su profunda indefinición en relación con las Areas metropolitanas.

«1. Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, Areas Metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

2. Las Areas Metropolitanas son 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.

3. La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.»

Si Comarcas y Mancomunidades de Municipios constituyen en el Derecho vigente Entidades cuyos rasgos parecen ya definitivamente perfila-

dos, no puede afirmarse lo mismo en relación con las Áreas Metropolitanas,⁷³ cuya indefinición en la LBRL ha servido de sustento a Entidades de muy diversa naturaleza.⁷⁴

La indeterminación de la norma básica de Régimen local es aquí, en efecto, absoluta.⁷⁵ «Las Áreas metropolitanas son, artículo 43, 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». En la definición legal ha primado más la preocupación por delimitar las características del espacio que sirve de

73. Sobre los modelos de organización metropolitana en el Derecho comparado me remito al estudio de M. CUCHILLO y F. MORATA *Organización y funcionamiento de las Áreas metropolitanas* (MAP 1991), así como a la reciente obra *Le Aree metropolitana in Europa* y a la bibliografía que en ella se cita (Ed. Il Mulino 1994). Sobre esta y otras fórmulas de supramunicipalidad en Alemania puede verse la obra de J. ESTEVE PARDO *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local. La experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España* (Ed. Civitas 1991)

74. Un estudio más completo de esta Entidad puede encontrarse en mi trabajo «*Las Áreas metropolitanas*» (ob. cit.)

75. Indeterminación de la que constituye su mejor prueba la diversidad de opiniones que con base en ese precepto y en torno a su naturaleza jurídica se han sustentado. I. R. PARADA VAZQUEZ defiende su carácter territorial, (*Derecho administrativo. Organización y empleo público*. Ed. Marcial Pons 1986, pág. 93), al igual que J. L. IBARRA ROBLES (*Las Áreas metropolitanas en el modelo autonómico*. Oñati 1982 pág. 183). Una afirmación que va a cuestionar, sin embargo, R. MARTIN MATEO porque «*aunque la ley podría haber escogido la opción territorial, no lo hizo, y por otra parte no hay más que unas Áreas metropolitanas, las que recoge el artículo 42, si bien pueden arbitrarse soluciones específicas para fines equiparables recurriendo a fórmulas de otro tipo: (continúa) mancomunidades agrupaciones y comarcas, y también consorcios*». (*Las Áreas metropolitanas. Tratado de Derecho municipal...* ob. cit. pág. 856). En el mismo sentido se manifiestan M. BASSOLS COMA (*La organización de las Áreas metropolitanas. El espacio metropolitano*. TAL, 30, 1989, pág. 68), P. GARCIA ESCUDERO Y B. PENDAS GARCIA (*El nuevo Régimen local español. Estudio sistemático de la Ley 711985 de 2 de abril reguladora de las bases del Régimen local...* ob. cit. pág. 259) y F. SOSA WAGNER, (*Los principios del nuevo Régimen local. Tratado de derecho municipal...* ob. cit. págs. 125 y 6).

No ha falado, tampoco, posturas eclécticas como las sustentadas por F. LLISSET BORRELL quien entiende que las Áreas metropolitanas «*pueden ser en nuestro Derecho, Entidades territoriales auténticas estructuras de convivencia de segundo nivel- y Entidades no territoriales para fines específicos*» (*Manual de Derecho local...* ob. cit., pág. 203), A. BAYONA I ROCAMORA (*La nueva ordenación del área metropolitana de Barcelona. El espacio metropolitano...* ob. cit. págs. 138 y 9) y A. FANLO LORAS (*Las prerrogativas locales. Tratado de Derecho municipal...* ob. cit. pág. 506).

sustrato a una Entidad de este género⁷⁶ que el interés por la caracterización concreta de esta fórmula de organización supramunicipal. Sus rasgos distintivos ni se explicitan, como ocurre con las Mancomunidades de Municipios, ni se intuyen con tanta claridad, como acontece con la Comarca. La LBRL no diseña un modelo definido de Administración metropolitana; se limita a fijar las formas o técnicas de actuación de esta Administración y alguna que otra regla en materia de organización y procedimiento, remitiendo tanto sus competencias, como su estructura administrativa concreta a lo que se disponga en la Ley de creación de cada Área. Y es que en contra de lo que, en apariencia, el artículo 43 de la LBRL pudiera dar a entender -«las Áreas metropolitanas son «Entidades 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»-, en su marco no sólo cabe un modelo de Administración metropolitana de índole esencialmente coordinadora de competencias que permanecen en manos de otras instancias. Junto a cometidos de esta naturaleza, tales Entidades pueden convertirse en cauce idóneo de prestación de servicios municipales en el área, así como en instancia receptora de competencias autonómicas que encuentren en la escala metropolitana una unidad de prestación más satisfactoria. Las Entidades metropolitanas no tienen por qué delinirse solamente a partir de competencias municipales; pueden nutrirse, igualmente, de poderes procedentes de otras instancias. Aquí, como en la Comarca, puede afirmarse que para el ejercicio en común de una obra o la prestación de un servicio determinado no hace falta acudir a mecanismos tan complejos cuando el propio orden jurídico ofrece fórmulas de más fácil articulación.

Los modelos, hoy diseñados, para las Áreas de Barcelona y Valencia, absolutamente divergentes entre sí, constituyen la mejor prueba de la amplia flexibilidad de la LBRL en relación con esta Entidad.

76. Debe rechazarse, no obstante, la idea de que el concepto de Área metropolitana sea pacífico; en su concepción se manejan, por el contrario, criterios o principios de muy diversa naturaleza. A nuestros efectos podemos quedarnos con una definición del Área metropolitana en cuanto fórmula de gobierno y administración de unos espacios caracterizados por una fuerte concentración poblacional en un espacio en el que coexisten varios términos municipales. Sobre el tema pueden consultarse las observaciones realizadas por R. MARTIN MATEO Y J. ALLENDE LANDA (*El Área metropolitana de Alicante. Un reto de futuro*. Ed. Universidad y Ayuntamiento de Alicante 1986, págs. 21 y ss) y J. L. IBARRA ROBLES. *Problemática jurídica actual de las Áreas metropolitanas en España*. El espacio metropolitano... ob. cit. págs. 38 y 9).

2. La diversidad del Derecho autonómico sobre Areas metropolitanas.

Ni son muchos, ni tampoco explícitos, los Estatutos de autonomía que contemplan expresamente a las Areas metropolitanas. Tan sólo lo hacen los de las Comunidades de Cataluña,⁷⁷ Principado de Asturias;⁷⁸ Murcia⁷⁹ y Valencia⁸⁰ 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 otras Comunidades Autónomas que no las han previsto expresamente.

La opción de la LBRL por un modelo de gobierno metropolitano sumamente abierto ha servido ya de cobertura -como afirmaba anteriormente- a dos sistemas de vertebración de los espacios metropolitanos muy distintos entre sí: los representados por las Areas de Valencia y Barcelona. El primero, en su regulación legal, parece asemejarse, más bien, a los esquemas propios de los entes territoriales; en tanto que el segundo se asienta en Administraciones de clara naturaleza institucional. Unas diferencias que no han de considerarse, en último término, sino el reflejo de la distinta concepción que de su propia planta territorial tienen las Comunidades Autónomas en las que dichas Areas se integran, trasunto, a su vez y en gran medida, del diferente signo de las formaciones políticas que las gobiernan.

Expongamos brevemente los rasgos más destacados de cada uno de esos modelos.⁸¹

A. La opción territorial del Area metropolitana de la La Huerta.

Fue la Comunidad de Valencia la primera en adaptar su arcaico régimen especial, el representado por la «Corporación administrativa Gran

77. La previsión de Areas metropolitanas se halla en el artículo 5.2 «...podrán crearse agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos...».

78. Artículo 6.3 «Podrán crearse Areas metropolitanas».

79. Artículo 3.2: «Podrán crearse Areas metropolitanas para la coordinación y gestión de servicios públicos».

80. Artículo 46.3: «Las áreas metropolitanas... serán reguladas por Ley de las Cortes valencianas, que deberá ser aprobada en las mismas condiciones que en el apartado anterior».

81 Un análisis pormenorizado de estas Entidades metropolitanas puede encontrarse en mi estudio sobre esta materia ya citado (págs. 245 y ss.).

Valencia»,⁸² a los nuevos postulados constitucionales. Lo hizo mediante la creación, por ley de su Parlamento de 31 de diciembre de 1986, del Consell Metropolità de la L'Horta, una Entidad local determinada por «la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines». Ya el propio Preámbulo de la Ley advierte sobre su intención de configurar una Entidad de amplios objetivos: «el establecimiento de unas nuevas coordenadas organizativas para solucionar los problemas y conflictos territoriales, urbanísticos y medioambientales de carácter supramunicipal». En plasmación de tal espíritu, el artículo 3 establece que el Consell Metropolità tiene «como finalidades generales la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las materias de su competencia»; esto es, las del «ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos, transporte y su infraestructura...».

Conviene en este ámbito llamar la atención sobre una nota, no desconocida a estas alturas para nosotros, que vuelve a convertirse en el principal rasgo distintivo de la Ley de creación de una Entidad supramunicipal en nuestro Derecho: la de la falta de una atribución directa de competencias en favor de los órganos que la integran. La ley se limita a señalar, de una parte, los círculos materiales sobre los que puede desplegarse la actuación del Area de la Huerta; de otra, la naturaleza de sus funciones sobre ellos; no determina, en cambio, cual es la cuota concreta de poder que han de desarrollar sobre cada una de esas materias. Las funciones de planificación y coordinación, en primer término, serán aquellas que vengan establecidas «en las normas de coordinación en política de ordenación territorial y urbanismo y las que se deriven de las políticas sectoriales del Estado y el Consell de la Generalitat Valenciana.»; los servicios supramunicipales, en segundo lugar, los que resulten en aplicación de algunas de las fórmulas establecidas en el artículo 3.4 de la propia Ley: constitución de consorcios o cualquier otra fórmula asociativa o, bien, aprobación del pleno del Consell, previa solicitud de todos los Ayuntamientos afectados.

Las competencias del Area metropolitana han quedado, en definitiva, en manos de otras instancias, a cuya labor hemos de estar si queremos realizar una valoración global sobre el papel desempeñado por esta Administración.

82. Esta Entidad fué creada por Ley de 18 de diciembre de 1946 con funciones de naturaleza estrictamente urbanísticas: la ordenación urbana de Valencia y sus alrededores. Años más tarde, con fecha 14 de octubre de 1949, se aprobaría el texto de la Ley de ordenación de ese espacio.

No puede hablarse, a estas alturas, de una actuación de la Comunidad Autónoma de Valencia propicia a un trasvase de competencias importantes en favor del Area de L'Horta. Tan sólo pueden destacarse en esta sede el Decreto 103/1988, de 18 de julio y la Ley 1/1991, de 14 de febrero de Ordenación del Transporte en el Area de Valencia.

La primera de las disposiciones citadas, cuya íntegra publicación oficial no se ha producido sino por Decreto de 1 de noviembre de 1993 ⁸³ «para mayor difusión y mejor conocimiento del público» aprueba las normas para «la ordenación del territorio y la coordinación del planeamiento municipal» en «todos los Municipios integrados en el ámbito territorial del Consejo Metropolitano de L'Horta, o en los que pudieran estarlo en el futuro, y en los que resulten afectados por razones de coherencia urbanística, continuidad territorial o condiciones medioambientales, como efecto indirecto de la aplicación de estas Normas».

No resulta fácil la síntesis del entero contenido de esas normas de coordinación metropolitana, careciendo, de otra parte, de mayor interés en nuestro ámbito; si han de destacarse, en cambio, las ideas sustantivas que las sostienen que, en realidad, se polarizan en torno a un eje básico: el escaso protagonismo otorgado al Consejo metropolitano en beneficio de los órganos de la Comunidad Autónoma, que se convierten en los verdaderos titulares de los poderes decisorios sobre este espacio, quedando reducidas las funciones del Ente metropolitano a las de mero informe, «cuando existiere acuerdo mayoritario de los Municipios en la adaptación de sus planes a las directrices» o a las de «propuesta de la solución que resulte más idónea», caso de no existir dicho acuerdo. ⁸⁴

En definitiva, la disposición comentada no constituye sino un reforzamiento del papel de la Comunidad Autónoma en el gobierno y administración del Area de Valencia; el mismo significado que cabe atribuir a la segunda de las normas que citaba: la Ley autonómica 1/1991, de 14 de febrero de Ordenación del Transporte en la que se hace del Plan de Transportes metropolitanos su instrumento básico de actuación y de la denominada Comisión del Plan, órgano de composición mixta en el que se integran representantes de todas las Administraciones implicadas, el ente responsable de su aplicación.

83. D.O de la Generalidad de Valencia, núm. 2109, de 23 de noviembre.

84. Vid. normas 3 y siguientes.

Una posición más favorable al escalón metropolitano es la que se ha detectado, en cambio, en los Municipios de ese espacio geográfico que, valiéndose de diferentes técnicas asociativas, han transferido algunos de sus servicios al Area de la Huerta; aunque, para el desempeño de tales cometidos no resulte necesario la creación de una Entidad de esta naturaleza.

Desde el punto de vista organizativo, por último, el sistema diseñado se asienta en dos órganos básicos: uno colegiado: el Consell metropolitá y otro unipersonal: el Presidente. Un Gerente, figura de carácter eminentemente técnico, cierra su estructura administrativa.

De clara naturaleza representativa es ese órgano supremo: el Consell, compuesto por los Alcaldes de los Municipios que integran el Area, los cuales cuentan con un número de votos variables en función de la población a la que representan. Con tal sistema se garantiza ciertamente el equilibrio territorial que debe presidir la organización de un Ente de tales características, si bien no se atiende a aquella exigencia de adecuada representación ideológica, al no dar entrada en él a los representantes de las fuerzas políticas minoritarias.

Una vez más, puede concluirse afirmando la existencia de una nueva unidad administrativa erigida en respuesta a las demandas de un espacio de características singulares, cuyo auténtico valor y sentido termina por desconocerse. ¿Para que crear una Entidad con lo que ello significa de reduplicación de aparatos burocráticos y de aumento del gasto público si sus funciones no pasan de ser meramente testimoniales, quedando el gobierno real de tales espacios en manos de otras instancias? Como afirmara, no hace mucho tiempo, J.M. BAÑOLEON, tiene poco sentido que se constituyan o se permita la constitución de áreas metropolitanas como corporaciones dotadas de instrumentos personales y materiales, y al mismo tiempo se impida que ese área pueda ser titular de los servicios públicos requeridos por la población. ⁸⁵

85. «La duda -afirma expresamente este autor- proviene de un hecho fácilmente comprobable en la Ley y en la práctica, y al que antes he hecho referencia. La ley no atribuye competencias específicas al Consejo Metropolitano, ni establece cuáles son los instrumentos de que éste puede valerse, de modo que la práctica del Consejo se limita a la realización de ciertas obras públicas, cuando las subvenciones de la Comunidad Autónoma y del Estado dan para ello. Pero entonces ¿para que sirve un Consejo Metropolitano con un aparato burocrático a su servicio? Si de lo que se trate en verdad es de constituir una instancia de diálogo, realmente no haría falta esa institución, y bastaría con organizar conferencias sectoriales en las que participaran todos los Municipios y las Administraciones interesadas.» (*Le Areae Metropolitanane ...* ob. cit. págs. y ss).

B. El modelo institucional del Area de Barcelona.

La nueva regulación para el Area metropolitana de Barcelona,⁸⁶ nacida con la Ley 7/1987, de 4 de abril se asienta en dos Entidades distintas: la Entidad metropolitana del Transporte y la Entidad metropolitana de Servicios Hidráulicos y Residuos sólidos. Dos Administraciones de ámbito territorial diferente y que, además, se superponen a la organización comarcal, ya existente, en esa fecha, en todo el territorio catalán.

La primera tiene por fin específico la prestación del servicio de transporte público de viajeros en el área, artículo 15 a); la segunda, la coordinación de los servicios que constituyen su objeto 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, artículo 17.⁸⁷ Dos entes de evidente naturaleza institucional a los que el Derecho confiere aquel conjunto de potestades necesarias al cumplimiento de sus fines.

Sin entrar en el examen de los términos concretos de la distribución de competencias que en cada uno de aquellos sectores se opera, importa, a nuestros efectos, destacar la fuerte presencia en ellos de los órganos de la Generalidad. 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; 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, igualmente, de la Administración de la Generalidad, asumen, en detrimento, de nuevo, de la Administración metropolitana gestora de esas materias, importantes competencias sobre cada uno de esos ámbitos.

No resulta fácil, desde tales coordenadas, la valoración global de ese modelo. Cualquier pronunciamiento sobre el Area metropolitana de Barce-

86. Cuenta también Barcelona y su área de influencia con una larga trayectoria histórica en el diseño de formas propias de gobierno. Su primera regulación data de la Ley de 3 de diciembre de 1953. Un Texto articulado de 23 de mayo de 1963 ofrecería la gran segunda respuesta de nuestro Derecho a los problemas de este espacio (Para un mayor desarrollo de esas normas, me remito a *Las Areas metropolitanas* ... ob. cit. págs. 35 y ss.)

87. La Ley 4/1990, de 9 de marzo, de ordenación del abastecimiento de aguas en el área de Barcelona ha venido a completar el esquema de distribución competencial sentado por esa Ley.

lona exige de un previo análisis del conjunto de Entidades 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 un modelo de gobierno metropolitano fuertemente presionado por la Administración autonómica, que choca, a su mismo nivel, con la Comarca y que se ve igualmente interferido 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 este nivel de gobierno.⁸⁸

Los modelos sentados, tanto uno como otro, distan mucho, en definitiva, de aquella Area metropolitana concebida «como Entidad local con competencias propias para resolver los problemas planteados en su escala territorial» que propugnara R. GOMEZ-FERRER muy poco tiempo después de la promulgación de la Constitución.⁸⁹

C. La realidad metropolitana en otras Comunidades Autónomas.

Junto a estos sistema metropolitanos que son ya hoy una realidad, puede hablarse, también, de la existencia de leyes autonómicas en las que la naturaleza de las Areas metropolitanas vuelve a quedar indeterminada en espera de la norma concreta que, en su caso, articule cada Entidad de este género. Es el caso de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Comunidad murciana que se limita a reproducir la definición de Area metropolitana contenida en el artículo 43 de la LBRL, remitiendo a la posible Ley de constitución de cada Area determinada la fijación de sus

88. 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*, Autonomías núm. 5, 1986 págs. 53 y ss.); R. MARTIN MATEO (*Las Areas metropolitanas*. Tratado de derecho municipal ... ob. cit. pág. 864); ALLENDE LANDA (*Areas metropolitanas. Contenido, crisis y nuevos enfoques*. Revista Vasca de Administración Pública, núm. 15, 1986 pág. 23); L. PAREJO ALFONSO (*Barcelona en la nueva organización territorial de Cataluña*, REALA núm. 233, 1987) y J. L. GONZALEZ BERENGUER (*Estudios de Urbanismo*, Ed. Abella, 1992). Más recientemente pueden verse los comentarios que sobre la situación actual ha realizado J. TORNOS MAS (*Las ciudades metropolitanas. El caso de Barcelona*, Le Aree metropolitane ... ob. cit. págs. 123 y ss.)

89. *Encaje constitucional de la Administración metropolitana* ... ob. cit. pág. 403.

competencias y organización. En la misma línea, puede inscribirse la D^a A^a 3^a de la Ley de Comarcas de Aragón en la que se afirma que «en el caso de que por Ley se cree el Area metropolitana de Zaragoza con el carácter de entidad local podrán corresponder a la misma las competencias atribuidas a la Comarca respecto de su propio ámbito territorial». Más explícito es por el contrario, aunque tampoco opere una directa constitución de Entidades de este género, el artículo 43 de la Ley 7/1993, de 27 de julio de Demarcación municipal en Andalucía, cuyo análisis omito ahora para efectuarlo en el epígrafe específico destinado al examen de las Entidades supramunicipales en nuestra Comunidad Autónoma.

3. La valoración del sistema. La falta de institucionalización del nivel de gobierno metropolitano. Las soluciones paralelas.

¿Que conclusiones permite extraer este conjunto normativo?; ¿puede hablarse, hoy y ahora, de una auténtica institucionalización del gobierno metropolitano en aquellos espacios, que no son pocos, en los que la realidad así lo exige?

Sin duda, que la respuesta ha de ser negativa y el balance, por consecuencia, absolutamente pesimista. Esa equivalencia intereses metropolitano/competencias metropolitanas que debiera inspirar toda la actuación pública en este ámbito está muy lejos de ser lograda. Si se echa un poco la vista atrás y se observa la situación precedente a 1978 para compararla con la presente, nos encontraremos con el siguiente resultado: a) continúan sin crearse Areas metropolitanas en superficies de esas características que exigen, por consecuencia, de una respuesta normativa e institucional que satisfaga sus necesidades. Es el caso, en la Comunidad Autónoma de Andalucía por ejemplo, de las Areas de Málaga, Granada, la Bahía de Cádiz y Sevilla o, fuera de ellas, de espacios tales como los de Zaragoza o los representados por los ejes Oviedo-Gijón y Alicante-Elche; b) de otra parte, han desaparecido algunas de las existentes a la fecha de promulgación de la Constitución -caso de Bilbao, cuya nueva organización territorial, según se afirma,⁹⁰ no ha servido para dar solución a sus problemas o de Madrid, aunque aquí las necesidades del área si parecen haber entrado en vías de solución-; ⁹¹ y c) las Entidades metropolitanas que, por último, se han constituido: las de Barcelona y Valencia, muestran escaso poder y eficacia en su actuación. En el primer caso, por el carácter parcial y fragmentario de las

competencias atribuidas a sus Entidades y la fuerte presencia de la Comunidad Autónoma en el gobierno de la zona; en el segundo, por la falta de atribución directa de competencias, característica de la norma que crea la Entidad y una ulterior acción no del todo generosa por parte de los llamados a realizarla.

En conclusión, la fuerte indefinición de la LBRL ⁹⁰ que ni siquiera obliga a la creación de Administraciones de este tipo para el gobierno de los espacios de esta naturaleza ⁹¹ y la escasa y dispar normativa autonómica en este ámbito, no permiten sustentar que el Derecho se haya hecho eco de forma suficiente y eficiente de las necesidades de las grandes aglomeraciones urbanas características de nuestro tiempo y que en España cuenta con pocas plasmaciones. Una meditación, en suma, sobre el desarrollo de las Areas metropolitanas en nuestro país conduce, como se ha señalado, a una situación de incertidumbre. ⁹²

Ante dicha situación, la solución a los problemas metropolitanos están viniendo por otras vías: las que ofrecen las Mancomunidades de Municipios o la acción sectorial de las Comunidades Autónomas en el ámbito, sobre todo, de la ordenación urbanística.

90. J. L. IBARRA ROBLES (*Las Areas metropolitanas en el modelo autonómico.* ... ob. cit. pág. 117) y R. MARTIN MATEO (*El gobierno metropolitano* ... ob. cit. pág. 25).

91. Así se ha destacado recientemente por T. R. FERNANDEZ, para quien Madrid ha encontrado en la creación de la Comunidad Autónoma «la solución al problema metropolitano que afanosamente vino buscando sin éxito durante cuarenta años» (*Informe sobre el Area metropolitana de Madrid. Le Aree Metropolitane* ... ob. cit. págs. y ss.).

92. A. PEREZ MORENO (*Las Areas metropolitanas, entre la esperanza y la aporía.* RDU, n^o 140, 1994).

VI. LAS ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES EN ANDALUCIA.

1. La Ley 7/1993, de Demarcación municipal. Su decantación por la fórmula consorcial en la prestación de servicios públicos locales. Su significado y alcance.

A los más de quince años de vigencia de la Constitución y cuando su Estatuto de Autonomía está próximo a celebrar su decimotercer aniversario, creo que puede afirmarse que la organización territorial de Andalucía sigue constituyendo una de sus asignaturas pendientes, en la medida en que son muchos los espacios en los que la equivalencia entre sus problemas y, por consecuencia, sus necesidades y la fórmula idónea de gobierno para ellos aún no ha sido aún hallada. El Derecho andaluz sobre esta materia no ha pasado, a excepción de las Mancomunidades y los Consorcios en su reciente Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación municipal, de la genérica previsión de otras Entidades supramunicipales diferentes a la Provincia⁹³. A pesar de la afirmación contenida en el artículo 12 de la Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización territorial de la Comunidad Autónoma en el sentido de que el Consejo de Gobierno fomentaría «la utilización por los Municipios de fórmulas asociativas encaminadas a lograr una distribución óptima de recursos escasos y a lograr la máxima funcionalidad en las inversiones públicas»,

93. Un análisis de la evolución seguida por el ordenamiento en torno a la organización territorial en nuestra Comunidad Autónoma puede encontrarse en J. BARNES (*Descentralización y desconcentración en Andalucía*. DA núm. 214 1988 págs. 93 y ss.) y J. L. MORILLO-VELARDE PÉREZ, (*Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, REDA núm. 65, 1990 págs. 65 y ss.).

puede afirmarse -suscribiendo la opinión en tal sentido vertida por J.I. LOPEZ- que «ni el legislador ni el ejecutivo andaluz han sabido extraer de esta realidad -la de la existencia de servicios públicos de carácter supramunicipal, no obstante ser de competencia municipal-, una justificación para el fomento y potenciación del asociacionismo municipal».⁹⁴

La perspectiva supramunicipal en el Derecho andaluz no ha pasado, en efecto, de meras declaraciones de principio con escaso eco práctico. La Ley 7/1993, ha venido a romper esta inercia,⁹⁵ aunque todavía sea pronto para evaluar sus resultados.

Analícemos, no obstante, su contenido al hilo de las diferentes Entidades que constituyen el objeto de este análisis.

A. La ausencia de un proyecto comarcal.

Prevista por el Estatuto, artículo 5, la creación, mediante Ley previo acuerdo de los Ayuntamientos afectados y aprobación del Consejo de Gobierno, de Comarcas «integradas por Municipios limítrofes dentro de la misma Provincia, atendiendo a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas», la Ley de organización territorial de 1 de junio de 1983, va a reproducir las previsiones estatutarias, matizando tan sólo, artículo 11.2, que para la delimitación, en su caso, de áreas comarcales habrá de tomarse en consideración «el criterio de que aquellas coincidan con los espacios naturales donde acaece la convivencia humana y se produce la actividad básica de los distintos agentes económicos». No se detectan sin embargo en la realidad política andaluza movimientos relevantes, no ya en favor de un proceso de comarcalización de su territorio, sino, ni tan siquiera, de la constitución de Comarcas concretas como respuesta a los problemas puntuales de algunas zonas de su amplio territorio. Una realidad de la que da buena

94. El régimen de las Mancomunidades de Municipios en Andalucía. (Administración instrumental ... ob. cit. pág. 527).

95. Cabe afirmar, no obstante, que antes de esa fecha, y en el marco de los planes provinciales de obras y servicios de la Comunidad Autónoma, se pueden apreciar indicios de cambio en esa situación con la adopción de una serie de medidas que tímidamente fomentarían la constitución de Mancomunidades y Consorcios en la realización de tales fines (Vid. al respecto el Decreto 49/1989 y las Leyes de Presupuestos para 1991 y 1992).

cuenta el propio hecho de que en su Ley de Demarcación municipal, la Comarca brille por su ausencia en la regulación que de las Entidades supramunicipales realiza su Título III.

B. La situación de los espacios metropolitanos.

No contemplada expresamente en la norma estatutaria, pero amparada, sin duda, en sus competencias sobre el Régimen local, la creación de Areas metropolitanas si ha encontrado un ambiente algo más propicio que la Comarca ante el peso, sin duda, de la propia realidad. Son muchos los espacios metropolitanos en nuestra Comunidad Autónoma -Sevilla,⁹⁶ Málaga, Granada, Bahía de Cádiz y el Campo de Gibraltar- que gritan pidiendo una organización administrativa que resuelva sus innumerables y diferentes problemas. Esta demanda y el cierto clima favorable a la constitución de Entidades metropolitanas no se ha traducido hasta ahora, sin embargo, en la institucionalización de este nivel de gobierno. Las respuestas a las necesidades de estos ámbitos territoriales están llegando de forma puntual y por otras vías: las que ofrecen las Mancomunidades de Municipios, dotadas, como ocurre con la de la Bahía de Cádiz, de un altísimo nivel de competencias o la propiciada por las Normas de coordinación urbanística dictadas por la propia Comunidad Autónoma. La muestra más palpable de esta afirmación nos la ofrecen cuatro recientes acuerdos del Consejo del Gobierno de mayo de 1994, por los que, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía, se formulan los denominados Planes de Ordenación del Territorio de las aglomeraciones urbanas⁹⁷ del Campo de Gibraltar, Málaga, Granada, Sevilla y Bahía de

96. En relación con esta Area concreta debe, no obstante, apuntarse, como ha destacado F. LOPEZ MENUDO- que, a excepción de los no resueltos problemas de transportes y residuos sólidos, no existen en ella grandes carencias tras las importantes actuaciones desarrolladas con motivo de la Exposición Universal de 1992 ((*El Area metropolitana de Sevilla. Un apunte sobre su formación y tratamiento jurídico.* Le Area Metropolitane ... ob. cit. págs. 154 y ss)

97. Se integra esta figura concreta dentro de los denominados por la Ley Planes de Ordenación del territorio de ámbito subregional a los que se encomienda, artículo 10, el establecimiento de «los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para las actividades de los particulares» (Para un mayor desarrollo de esta figura de planeamiento me remito al capítulo II del Título I de la norma).

Cádiz.⁹⁸ Unos planes con los que quiere establecerse el marco para una ordenación urbanística integral de los espacios que regulan, superadora de la visión parcial y fragmentaria de los distintos planeamientos municipales que, de esta forma, vienen obligados a integrarse dentro de un sistema urbanístico unitario, absolutamente imprescindible en áreas en las que los límites municipales han sido superados en la realidad del terreno. Con ellos, en última instancia, se pone de manifiesto la insoslayable necesidad de un tratamiento jurídico unitario a las necesidades de unos espacios que encuentran difícil solución desde la instancia municipal, al tiempo que se ofrece respuesta a uno de sus problemas más acuciantes: los de orden urbanístico. Sigue faltando, en cambio, la existencia de una vertebración del gobierno de los espacios metropolitanos que de realmente satisfacción a las necesidades de sus habitantes.⁹⁹

98. Se trata concretamente de los acuerdos de 10, 17, 24 y 31 de mayo, respectivamente, todos ellos publicados en los BOJA núms. 97 y 98, de 28 y 30 de junio.

Quizá se hayan olvidado, no sabemos si consciente o inconscientemente, de otro espacio claramente metropolitano de nuestra Comunidad Autónoma: el de la Bahía de Cádiz (Vid al respecto las consideraciones efectuadas por A. PEREZ MORENO en *Las Areas metropolitanas entre la esperanza y la aporía ...* ob. cit.).

Ya con anterioridad a esa fecha, la nuestra, como tantas otras Comunidades Autónomas, se habían visto forzadas a dictar normas para la coordinación del planeamiento en algunas de sus grandes zonas urbanas. Cabe destacar, entre ellas y por lo que a nuestra Comunidad Autónoma concierne, las dictadas para la ciudad de Sevilla y los Municipios situados en su Area de influencia directa. Se trataba de la *Propuesta para la Coordinación de las Políticas Urbanísticas Municipales* de mayo de 1984 y el *Avance de las Directrices para la Coordinación Urbanística* de 1989, comentadas por F. LOPEZ MENUDO a cuyo análisis me remito (*El Area metropolitana de Sevilla. Un apunte sobre su formación y tratamiento jurídico.* Le Area Metropolitane ... ob. cit. págs. 154 y ss).

99. Prescindiendo de sus particularidades propias, el contenido de esos acuerdos puede sistematizarse del modo que sigue:

a) Ambito. Obviamente diferente en cada uno de los casos, tienen en común, sin embargo, la consideración de estas conurbaciones como base física del plan, manifestación de la superación en estos espacios de la escala municipal y, por consecuencia, de los planteamientos municipales como instrumentos prácticamente exclusivos de la ordenación de las Areas metropolitanas.

b) La fijación de sus objetivos. Exhaustivamente determinados pueden resumirse quizá bajo la común etiqueta de una mejora de la calidad de vida en los espacios metropolitanos a partir de una potenciación de sus valores económicos, paisajísticos, culturales ..., el fomento de sus sistemas de espacios verdes o una transformación en las condiciones de accesibilidad.

La conciencia sentida de esta necesidad debe ser la razón que ha llevado al legislador andaluz a dedicar el Título IV de la Ley de Demarcación municipal a las Áreas metropolitanas, a las que define como «Entidades locales supramunicipales, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el ejercicio de sus competencias, integradas por municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vínculos urbanísticos, económicos y sociales, que se constituyen como división territorial óptima para la planificación conjunta y la gestión coordinada de determinadas obras y servicios».

Un principio de especialidad vuelve a presidir en esta, como en tantas otras normas relativas a las Entidades que estudio, la regulación legal, en el sentido de que la constitución y régimen concreto, en este caso de las Áreas metropolitanas andaluzas, se hace depender, de nuevo, de una Ley singular en la que habrán de fijarse sus competencias, organización y régimen económico y de funcionamiento. Interesa destacar, sin embargo, que no se queda esta Ley 7/1993 en la pura y simple remisión a la norma singular; procede, por el contrario, a la fijación de aquellas directrices básicas en las que el legislador andaluz quiere que se enmarquen las normas de constitución concretas de Áreas metropolitanas que, en su caso, pudieran promulgarse. Así sienta los órganos de gobierno y administración básicos: el Presidente y

c) El establecimiento del conjunto de determinaciones encaminadas a la consecución de dichos fines. Destacan en este ámbito -la parte más importante, sin duda, de los Planes- la fijación del sistema de infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito supramunicipal; la indicación de las zonas para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural; los Planes urbanísticos y los Planes con incidencia en la ordenación del territorio que deban ser objeto de adaptación por contener previsiones contrarias a los contenidos del Plan y la naturaleza de sus determinaciones, distinguiendo, al efecto, entre aquellas que tienen el carácter de Normas, Directrices o recomendaciones, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de Ordenación del territorio; en general, cuantas determinaciones se consideren necesarias para la consecución de los objetivos propuestos.

d) La creación de una Comisión de Redacción como órgano colegiado integrado por representantes de las diferentes Administraciones públicas con presencia en el territorio -Estado, Comunidad Autónoma Diputación Provincial y Municipios 99- y a la que corresponden la dirección y seguimiento de los trabajos elaborados a lo largo de las distintas fases, el establecimiento de los criterios y estrategias de ordenación, así como el conocimiento, consideración y selección de las propuestas que se determinen para la consecución de sus objetivos.

e) Finalmente, los acuerdos fijan el procedimiento que ha de conducir a la aprobación definitiva de esos planes por el Consejo de Gobierno.

el Consejo metropolitano en el que habrá de residenciarse la representación municipal; ¹⁰⁰ los principios que han de presidir su régimen económico: la justa y proporcional distribución de las cargas y la prestación de los servicios asumidos; ¹⁰¹ las reglas básicas de su régimen de funcionamiento, asentado sobre un principio de participación de todos los Entes locales que las integren en la toma de decisiones; ¹⁰² los servicios y obras que constituyan su objeto, así como sus modos posibles de gestión; ¹⁰³ por último, las potestades que se les confieran de entre las enumeradas en el artículo 4.2 de la LBRL, esto es las propias de los Entes de naturaleza territorial. ¹⁰⁴ Mención especial merece el artículo 45 en el que quedan determinadas las posibles competencias de prestación metropolitana: «aquellas materias que, siendo del interés de la colectividad de su territorio, contribuyan a satisfacer sus necesidades y aspiraciones, como son las enumeradas en el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local». Para el ejercicio de esas competencias -especifica el párrafo segundo del mismo precepto- «tendrán como funciones generales la planificación conjunta y la coordinación, control y gestión de aquellos servicios municipales que por las características económicas, sociales y urbanas concurrentes en los respectivos ámbitos territoriales hagan necesaria una actuación de carácter supramunicipal».

No cabe duda de que esta regulación general del Área metropolitana está pensando en una Entidad titular de amplias y variadas competencias, auténtica instancia de gobierno para la satisfacción de los intereses generales de la colectividad habitante de unos espacios de características bien definidas, más que en un ente instrumental para la gestión de algún servicio concreto del corte de los establecidos para Barcelona y su área de influencia por la Comunidad catalana. Como queden definitivamente configuradas las Áreas metropolitanas en nuestra Comunidad Autónoma, caso de que efectivamente lleguen a implantarse, es algo, en cambio, que está todavía por venir.

100. Artículo 44.2 a)

101. Artículo 44.2 b)

102. Artículo 44.2 c).

103. Artículo 44.2 d)

104. Artículo 44.2 e)

C. Mancomunidades y Consorcios, las fórmulas típicas de supramunicipalidad en la Ley de Andalucía.

Una regulación mucho más detallada es la que establece la Ley que comento en relación con las Mancomunidades ¹⁰⁵ y los Consorcios. Un hecho lógico si, como ya he afirmado con anterioridad, se tiene en cuenta que constituyen estas Entidades, por su naturaleza y más fácil procedimiento de constitución, las formas más características de prestación de servicios supramunicipales.

105. En febrero de 1994, y conforme a los datos ofrecidos por el MAP, en nuestra Comunidad autónoma, existían 70 Mancomunidades, conforme a la siguiente distribución por Provincias: Almería: 2; Cádiz: 3; Córdoba: 8; Granada 17; Huelva: 20; Jaén: 2; Málaga: 3 y Sevilla: 15 En relación con los servicios mínimos del artículo 26 las cifras más altas se corresponden con la recogida de residuos (26 Mancomunidades); abastecimiento domiciliario de agua potable (20); y tratamiento de residuos (27); le siguen a mayor distancia (11 Entidades) las que tienen entre sus objetos la prestación de servicios sociales. Otras ostentan ya papeles más residuales. Así 8 Mancomunidades tienen competencias en materia de medio ambiente: 7 alcantarillado, 6 prevención y extinción de incendios; 5 para cementerios, limpieza viaria, mercados, mataderos y transporte colectivo urbano de viajeros; 4 instalaciones deportivas de uso público y alumbrado público; 2 protección civil. Por último, existe una Mancomunidad para el acceso a los núcleos de población (en la Provincia de Córdoba) y otra para el control de alimentos y bebidas (en la de Huelva). Servicios, por último, como los de parque público y biblioteca pública no cuentan con Mancomunidad alguna, consecuencia lógica de la propia naturaleza del servicio que se está contemplando.

Comparando estas estadísticas con las de otras Comunidades Autónomas, puede afirmarse que existe una equivalencia absoluta entre ellas respecto de esos servicios que se transforman en objeto de una prestación supramunicipal. En todas ellas sin excepción la recogida y tratamiento de residuos y el abastecimiento domiciliario de agua potable se convierten en los servicios mancomunados por excelencia.

De un uso mucho menos frecuente, conforme a las estadísticas ofrecidas por el propio MAP y de las que nos servimos, son las Mancomunidades de Municipios para el desarrollo de las competencias conferidas a los Municipios en los ámbitos materiales del artículo 25 de la LBRL. Aquí la palma se la llevan sin llegar a alcanzar, en ningún caso desde luego, el grado de implantación que esta Entidad tiene en algunos de los servicios previstos en el artículo 26, la educación y cultura. Unas competencias para cuyo ejercicio existen en nuestra Comunidad autónoma 13 Mancomunidades; una cifra baja si se la compara con las 22 o las 19 existentes para esos mismos fines, por ejemplo, en Aragón y Cataluña, respectivamente. Las Mancomunidades con fines urbanísticos les siguen en el ranking, aunque a mucha mayor distancia. En lo que se refiere a Andalucía en concreto destacan la existencia de varias Mancomunidades que tienen por objeto el fomento industrial (8) y el parque de maquinaria (10), competencias que no han sido trasvasadas a las Mancomunidades en otras Comunidades Autónomas. (*Las Mancomunidades Intermunicipales en el Régimen local español ...* ob. cit. págs. 41 y ss.).

Destaca en esta sede su clara decantación en favor de la fórmula consorcial¹⁰⁶-»... la prestación, proclama el artículo 33.2, de servicios supramunicipales se efectuará preferentemente a través de Consorcios entre Municipios y Diputaciones Provinciales en los términos previstos en el Capítulo III de la Ley ...»-. Un precepto tributario, sin duda alguna, de otro anterior, bien polémico, el 15 de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre de Relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales en el que se considera de la competencia provincial la prestación de servicios de carácter supramunicipal, entendiéndose por tales «aquellos que siendo competencias de los Municipios, se desarrollen por imperativo legal en un ámbito superior al municipal o encuentren su organización más idónea en dicho ámbito y, en especial, los de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos, ciclo hidráulico, mataderos, extinción de incendios y transporte de viajeros»; perspectiva desde la que el citado artículo 33 tendría que ser entendido, no tanto como una «ataque» a los Municipios, sino como todo lo contrario: el hallazgo de una vía que, frente al anterior artículo 15 de la Ley de 1987, vendría a otorgar un mayor protagonismo a los Municipios la gestión de un conjunto de servicios previamente declarados provinciales.

Resulta aventurado, por lo demás, adentrarse en otras de las posibles razones, sin duda coyunturales y políticas, que puedan dar vida a tal opción; no creo, sin embargo, que sea del toda arriesgada, por mi parte, la afirmación de que lo que subyace en esta decisión no es, en un alto tanto por ciento, otra cosa que el deseo de inclusión de las Diputaciones Provinciales en la Entidad creada,¹⁰⁷ posibilidad amparada por el Consorcio e inhabilitada por la Mancomunidad,¹⁰⁸ dada la apertura del primero a entes diferentes del

106. Ya el artículo 16 de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre de Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales se decantaba por la fórmula consorcial para la prestación de los servicios supramunicipales que les corresponden a las Diputaciones.

107. Esta afirmación halla pleno respaldo si se observa la lista de Consorcios existentes en nuestra Comunidad en la que la Diputación Provincial de la correspondiente Provincia se encuentra siempre presente en la Entidad creada. En aquellos, por el contrario, en los que está ausente, son Consorcios que datan de una fecha anterior al proceso de reforma de las estructuras locales en nuestro país.

108. Ya F. SOSAWAGNER había, en este sentido, vertido sus críticas sobre la LBRL por su regulación inflexible de las Mancomunidades, al dejarla sólo reducidas a una asociación de Municipios, impidiendo, por consecuencia, la integración de otros entes. (*Mancomunidades y otras formas asociativas* . Tratado de Derecho municipal ... ob. cit. págs. 1043 y ss.).

Municipio, único socio posible de una Mancomunidad. De hecho, antes ya de la Ley de Andalucía, el Consorcio se había manifestado en nuestro Derecho como una forma especialmente idónea de aunar voluntades administrativas en la consecución de un fin concreto.¹⁰⁹ Junto a esta razón, pudiera también pensarse que en la opción consorcial de la Ley subyace, igualmente, la clara inclinación de nuestro Derecho en favor de una Mancomunidad adscrita a la consecución de fines amplios y variados, lo que abogaría por otro tipo de Entidad, en este caso, un Consorcio, cuando lo que está en juego es la prestación de un servicio determinado.¹¹⁰

Ahora bien, creo, no obstante, que el artículo 33.2 que comento debe ser situado en sus justos términos, en el sentido de que esa preferencia ha de ser interpretada en relación con la prestación, no de cualquier servicio municipal, sino de aquellos que por su naturaleza presenten un interés provincial que trascienda al de los Municipios afectados y en los que las Diputaciones, por consecuencia, tengan algo que decir. Los servicios municipales mínimos a los que se refiere el artículo 26, son servicios muy heterogéneos entre sí y de naturaleza muy diferente: no de todos ellos debe quizá predicarse esa vocación hacia la fórmula consorcial que luce en la Ley. En otros términos, la presencia de la Diputación será en unos casos lógica y necesaria y en otros no en función de la naturaleza de la competencia cuya gestión esté en juego. Así, con carácter general y a título ejemplificativo,

No sólo la doctrina se ha hecho eco de esta idea. El propio MAP, en su informe sobre las Mancomunidades en el régimen local español, ha manifestado las posibilidades ofrecidas por el Consorcio que vendrían a complementar a las Mancomunidades de Municipios, «salvando la exclusión que de las propias Mancomunidades han tenido las Diputaciones Provinciales a partir de la aprobación de la Constitución de 1978, consiguiendo hacer posible las aportaciones técnicas y financieras tan necesarias, en muchos casos, para la propia viabilidad de la institución asociativa».

109. También se conocen ejemplos en nuestra Comunidad Autónoma, de Consorcios en los que se integran otros sujetos diferentes de los Municipios y Provincias. Así, a título puramente ilustrativo, puede hacerse referencia al «Consorcio Mundo Vela Cádiz» en el que aparte de la Diputación Provincial y Ayuntamientos de la Bahía, se integran las Federaciones española y andaluza de vela o el Consorcio «Escuela de Hostelería de Cádiz» compuesto por el Municipio de esta ciudad y la Consejería de Trabajo o el Consorcio de Asistencia social San Roque que tiene como miembros fundadores al Ayuntamiento del Coronil y a la Congregación de las Hijas de la Caridad

110. La gestión del servicio y tratamiento de residuos sólidos, de abastecimiento de aguas, de extinción de incendios o la promoción del desarrollo agropecuario, pesquero, industrial o turístico constituyen los fines más usuales del Consorcio en nuestra Comunidad.

puede pensarse que su participación estará más justificada en ámbitos como la protección civil, la prestación de servicios sociales, la tutela del medio ambiente o el acceso a núcleos de poblaciones que en materia de cementerios o limpieza viaria. En conclusión, el Consorcio ha de reputarse la forma normal de prestación de servicios supramunicipales en aquellos supuestos en los que la intervención de la Diputación resulte necesaria; pero no en aquellos otros en los que por su propia naturaleza o las circunstancias sociales que en ellos concurren, su presencia no quede justificada en aras de una mejor y más eficaz prestación del servicio. En estas hipótesis habrá de abogarse claramente por la opción mancomunada.

No debe considerarse, de otra parte, que la participación provincial en la gestión de un servicio requiera ineludiblemente de la integración de la Diputación provincial en la Entidad que lo presta. El simple ejercicio de sus facultades de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica, formalizado o no a través de un convenio, que a esta Entidad básica confiere el artículo 36 de la LBRL hace plenamente viable en nuestro Derecho el apoyo provincial a la prestación de un servicio, en este caso, por una Mancomunidad, sin necesidad de que la Diputación se convierta en uno de sus socios.

En conclusión, el artículo 33.2 de la Ley no conduce directamente a una aplicación de la vía consorcial ante cualquier supuesto de prestación asociada de un servicio municipal del artículo 26 de la LBRL; habrá de estarse al interés provincial del asunto objeto de gestión, criterio último de distribución de competencias en nuestro ordenamiento.¹¹¹

Habida cuenta de que los Consorcios constituyen el objeto central de esta obra, omito aquí el estudio de su regulación para centrarme en las previsiones legales concernientes a las Mancomunidades.

El artículo 23, con el que se inicia su regulación, da sobrada cuenta de las características que tipifican a esta Administración en nuestro Dere-

111. No se mueve, en este sentido, nuestra Comunidad Autónoma en la línea de otras que han dado regulación a esta Entidad en términos muy similares a lo dispuesto por la Ley del Estado. Así ocurre en la Ley de Régimen Local en Navarra que, en su Título V «Actividades, obras y servicios» proclama el derecho de las Entidades locales «a asociarse con Administraciones públicas de diferente naturaleza constituyendo consorcios para la realización de fines de interés común»; consorcios que también podrán constituir con «asociaciones, fundaciones o entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de la Administración local» (Vid. artículos 212 y ss.)

cho. De una parte, su base asociativa; su sustrato claramente municipal—son Entidades nacidas del «derecho de los Municipios a asociarse entre sí»—; de otra, su clara adscripción a «la ejecución de obras y servicios determinados de su competencias», con el límite, establece la propia Ley, de que «no podrán extenderse a la totalidad de las competencias asignadas a los propios municipios que las integran»; una prueba innegable de esa creciente tendencia en nuestro Derecho a la ampliación del objeto de este tipo de Entidad supramunicipal. El procedimiento de constitución y de aprobación de sus Estatutos —norma básica de funcionamiento del Ente— completan una regulación legal, de escaso interés en esta sede.

2. Valoración.

No siempre la Exposición de Motivos de una norma acierta a reflejar con claridad cuales son los problemas que con ella se pretenden afrontar y la manera en la que esos cometidos van a emprenderse. No adolece de ese defecto, sin embargo, la Ley 7/993 en el ámbito que estudio, cuya Exposición de Motivos hace patente con suficiente claridad la situación de nuestra Comunidad Autónoma en lo que a las fórmulas de supramunicipalidad se refiere, así como los principios en los que se asientan las decisiones legales adoptadas.

«... La tendencia a adecuar -afirma- los diversos ámbitos territoriales de las Administraciones Públicas a las exigencias derivadas del desarrollo económico y social, se hace cada día más acusada, aceptándose que un servicio de calidad, cuya prestación esté presidida, entre otros, por principios de eficacia y eficiencia, aconseja la potenciación de fórmulas asociativas que racionalicen y aumen esfuerzos y recursos, siempre que no debiliten o vacíen de contenido la autonomía o la gestión propia de cada Municipio.

A tal fin, la Ley contempla y regula de modo singular la figura de las Mancomunidades de Municipios y de los Consorcios como opciones ciertamente válidas para que, en el ámbito local, se haga efectiva en adecuadas condiciones la prestación de determinados servicios públicos en los que su coste, su territorialidad, la aplicación de modernas tecnologías, etc., aconsejan fórmulas asociativas específicas con la participación, incluso, de otras Administraciones.

En las mismas consideraciones hay que enmarcar la regulación del Area Metropolitana, si bien la complejidad de tal figura, y la singularidad de cada caso en concreto, aconsejan tan solo un esbozo de aquella, dejando la regulación específica y minuciosa de cada uno de los supuestos que puedan plantearse a la Ley propia que los cree...»

Esta Exposición de Motivos refleja bien la tensión subyacente en las fórmulas de supramunicipalidad conforme a los principios que inspiran ese Régimen local de naturaleza bifronte, en expresión del Tribunal Constitucional, característico del Derecho español de nuestros días. Un conflicto dado por la insuficiencia del Municipio en la resolución de los problemas de ciertas zonas del territorio, en nuestro caso andaluz, y su configuración constitucional como Entidad a cuyo favor consta un reconocimiento de autonomía que habrá siempre de ser preservada ante cualquier acción del legislador ordinario.

Enmarcados así los problemas consustanciales a la cuestión que aborda, la citada Exposición de Motivos deja bien patente, en unos casos de forma explícita, en otros por sus silencios, cuales son sus opciones que, posteriormente, adquirirán la correspondiente plasmación legal.

Del conjunto de la regulación legal, y a modo de valoración y síntesis, pueden extraerse las siguientes ideas:

a) La falta de toda mención a la Comarca, especialmente llamativa si se tiene en cuenta su expresa previsión estatutaria. Un silencio clamoroso de una voluntad política contraria a la implantación de este nivel territorial en nuestra Comunidad Autónoma. Sin entrar en las connotaciones de signo ideológico y partidista que una tal opción representa en una dimensión estrictamente jurídica, puede afirmarse que la decantación del Derecho de Andalucía, en contra, incluso, del sentir de su propio Estatuto, por una solución no comarcalista a los problemas de su territorio viene a confirmar dos hechos de los que el desarrollo constitucional en otras zonas del territorio nacional había dado ya sobrada cuenta: de un lado, la consideración de la Comarca como una Entidad territorial llamada a generar, en caso de implantación, un importante proceso de reajuste del poder entre las diversas instancias con competencias en el espacio que constituya su sustrato; de otro, su difícil encaje en una planta territorial en la que el poder se encuentra ya muy diversificado y que cuenta, además, con una Entidad supramunicipal: la Provincia, indisponible constitucionalmente y dotada de un reconocimiento de autonomía a su favor.

Al político pertenece la responsabilidad que con tal solución pueda haber contraído en relación con aquellos espacios, si los hay, en los que la respuesta a sus problemas no puede articularse a través del cauce ofrecido por Mancomunidades y Consorcios.

b) Su posición, en segundo lugar, en relación con las Áreas metropolitanas denota con claridad el conflicto existente en nuestra Comunidad Autónoma en este ámbito. Los espacios metropolitanos en Andalucía son muchos y la necesidad de una institucionalización de un nivel de gobierno propio parece evidente; los problemas que genera su creación son también, que duda cabe, muy elevados. Ante ello, el legislador ha optado por una solución de compromiso: reconocimiento de su necesidad, con paralela fijación de su regulación común, y desplazamiento de su régimen concreto a las Leyes de creación de cada una de las Áreas que puedan llegar a instituirse.

Una tal opción no ha de calificarse, en sí misma, como negativa -tiene la indudable ventaja de la adaptación a las circunstancias particulares de cada caso-, su único riesgo estriba en que dicha regulación, si se me permite la expresión, quede en puro papel mojado, mientras que de parte de las Corporaciones Locales implicadas, vía Mancomunidades y Consorcios, y de la propia Comunidad Autónoma, a través básicamente de su Consejería de Obras Públicas, se hace frente, desde una perspectiva sectorializada, a algunos de los numerosos problemas de estos espacios en detrimento de esa visión unitaria e integradora que debe presidir la actuación pública en las citadas Áreas.

c) Las Mancomunidades y los Consorcios se erigen en esta Ley en el cauce natural y común de prestación de servicios supramunicipales. La Mancomunidad efectivamente lo es en la LBRL, no así el Consorcio que ni siquiera aparece en la Ley de 1985 entre las Entidades locales a las que da regulación. La apuesta de la Ley andaluza en favor de los Consorcios, con lo que ello supone de distorsión de los esquemas de la norma estatal, no parece que obedezca -como señalé en su momento- a otra razón que la de abrir la Entidad de prestación asociada de competencias municipales a las Diputaciones, posibilidad cerrada por las Mancomunidades conforme a su regulación básica del artículo 44 de la Ley estatal del Régimen local.

Ninguna gran tacha cabe hacer a la regulación de esa Mancomunidad de corte abierto y flexible, posible receptora de competencias municipales

muy variadas, como suele ocurrir, ya hoy, en la generalidad de las Comunidades Autónomas; lo único que cabe exigir ahora de nuestras Administraciones Públicas es su correcta aplicación, de forma tal que las Mancomunidades se mantengan dentro de aquellos límites que le son connaturales. Es necesario estar alertos ante una posible distorsión de esta figura. Los importantes problemas de algunas zonas y las dificultades, políticas y jurídicas, connaturales a la creación de las Entidades llamadas a solventarlos: una Comarca o un Área metropolitana, pueden hacer caer a nuestros Poderes públicos en la tentación de empujar esta figura por encima de aquellos límites en los que el propio legislador las ha situado.

En definitiva, con la Ley 7/1993, el legislador andaluz ha dado, tardíamente desde luego, un paso importante en la regulación de las fórmulas de supramunicipalidad en nuestro Derecho. Su respuesta en este ámbito ha de seguir, en cambio, calificándose de insuficiente, entre otras razones, porque no todos los problemas de su territorio pueden reconducirse al cauce ofrecido por Mancomunidades y Consorcios. Solo cabe esperar tanto de nuestro Parlamento como del conjunto de Administraciones implicadas una mayor profundización en el tratamiento y resolución de los problemas territoriales de Andalucía.

VII CONCLUSIONES GENERALES

No resulta fácil una valoración global acerca de una realidad tan rica y compleja como la del Régimen local, en su vertiente concerniente a las fórmulas supramunicipales. Quizá sea, también, pronto, a pesar de los años transcurridos desde la promulgación de la Constitución, para efectuar balances. Los procesos de reforma del Régimen local en la mayoría de las Comunidades autónomas están aún en marcha -en Andalucía, por ejemplo, no ha hecho sino empezar-. Es necesario, pues, que transcurra un mayor espacio de tiempo, a fin, no sólo, de que esa reforma culmine, sino en espera también de poder valorar con la suficiente perspectiva el juego desplegado por los sistemas definitivamente asentados en las distintas Comunidades Autónomas.

Ciñéndonos, en una primera fase de estas reflexiones finales, al ámbito estricto de las conclusiones pueden destacarse las siguientes ideas:

1. El régimen local heredado del pasado se ha visto desbordado en su capacidad de resolución de no pocos problemas de las colectividades de nuestro tiempo. Tanto los Municipios rurales, como los inmersos en las grandes áreas urbanas características de nuestro tiempo, evidencian su insuficiencia en la prestación de unos servicios públicos que, por otra parte, han adquirido un alto grado de complejidad y envergadura económica que aconsejan una prestación a mayor escala.

2. La Constitución de 1978, consciente de esta realidad, arropa claramente un proceso de renovación de las estructuras locales ligado a la creación de otras Entidades supramunicipales diferentes de la Provincia, Entidades a las que no se define ni un sentido ni en otro, lo que deja su entera configuración en manos de los Parlamentos ordinarios. Una opción que no debe extrañar si se tiene en cuenta la profunda indeterminación en la que el

Régimen local en su conjunto ha quedado en el Texto de la Norma fundamental. Frente a la delimitación de competencias que en favor de las Comunidades autónomas efectúa y la igualmente nítida fijación de sus bases organizativas, la Constitución guarda un silencio prácticamente absoluto respecto Provincias, Municipios y otras posibles Entidades locales. Ni se establecen sus competencias, ni se diseñan los elementos fundamentales que han de vertebrar su organización. Ambos extremos han quedado en manos de un legislador ordinario que cuenta, por consiguiente, con un amplio poder de conformación en estos ámbitos, aunque anclado siempre en el respeto a aquellos principios presentes en el orden constitucional.

3. El carácter bifronte del Régimen local en nuestra Constitución, en expresión del Tribunal Constitucional, ha determinado -como decía- que la regulación de las Entidades supramunicipales quede fundamentalmente en manos de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, tal libertad no es tan amplia como, en principio, pudiera desprenderse de una lectura poco atenta del Título IV de la Ley básica de Régimen Local de 2 de abril de 1985 en la que se contiene su regulación. De una parte, porque es en esta norma en donde se establecen los rasgos distintivos, los elementos vertebradores de las diferentes Entidades supramunicipales; de otra, porque el poder de regulación otorgado a los Parlamentos autonómicos sobre estas Administraciones habrá siempre de desarrollarse dentro del respeto a la autonomía constitucional de Municipios y Provincias, que la LBRL concreta.

En definitiva, puede afirmarse que la Ley estatal del Régimen local ha diseñado los tipos de Entidades supramunicipales con los que cuenta hoy nuestro Derecho, estableciendo los principios que han de regir su constitución, las reglas que deben inspirar la atribución de competencias a su favor, así como su organización y régimen de funcionamiento. La norma de 1985 establece, de otra parte, los fines a cuya consecución responden las distintas Entidades creadas, de donde cabe extraer una clara adscripción de cada una de ellas al cumplimiento de unos fines concretos. Expresado en términos positivos, no le es lícito a las Comunidades Autónomas un uso de las fórmulas asociativas a su libre arbitrio; estas habrán siempre de ser empleadas, conforme a lo dispuesto por la Legislación estatal.

4. Descendiendo, sobre la base de lo establecido en la LBRL, al Derecho autonómico, cabe hablar de la existencia, en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, de una acción normativa en este ámbito,

si bien no siempre inspirada en los mismos principios y con resultados muy desiguales en unas y otras. Prescindiendo, no obstante de sus particularismos, resulta posible extraer una serie de conclusiones válidas con carácter general. Así:

A. Cabe, en primer término, apuntar la clara decantación, confirmando así la impronta ofrecida por la LBRL, por una Comarca de nítido corte territorial en aquellas Comunidades Autónomas que han regulado esta Entidad, ya sea con carácter general -caso de Cataluña-; ya como respuesta a las necesidades particulares de zonas concretas de su territorio -supuesto de la Comarca del Bierzo-.

Aunque -como ya expuse en su momento- las regulaciones autonómicas sobre las Comarcas no son del todo coincidentes, el resultado, en cambio, en cuanto a su grado de implantación real es muy similar en todos los casos. Las Entidades comarcales cuentan con un escaso protagonismo al haber quedado relegadas a la acción futura e incierta de unos Parlamentos que, hasta ahora, no se han caracterizado por su generosidad en la atribución de competencias a estas Entidades; nada garantiza, de otro parte, que vayan a serlo en el futuro. Las Comarcas creadas vienen funcionando, más bien, como cauce para la prestación asociada de servicios municipales. Un papel que el Derecho no les impide jugar pero para el que no han sido, desde luego, diseñadas. El propio ordenamiento jurídico cuenta con un instrumento específico a tal fin: las Mancomunidades de Municipios.

Si a esto hecho se añade la ausencia de una voluntad política favorable a la creación de este escalón territorial en Comunidades Autónomas que, como Valencia o Andalucía, cuentan con específica previsión estatutaria al respecto, podrá concluirse que la Entidad comarcal, con los rasgos que de ella predica el Derecho vigente, no termina de encontrar encaje en nuestra organización territorial. Su papel, nítido en el plano de las ideas y en algunos textos normativos, se encuentra absolutamente difuminado en la realidad.

B. Profusa ha sido, sin embargo, la normativa autonómica reguladora de las Mancomunidades de Municipios, fórmula por excelencia de prestación asociada de servicios públicos; Entidad de amplio juego, abierta al desempeño de un conjunto heterogéneo de cometidos municipales sobre la base, siempre, de la libre voluntad de los Municipios implicados y despojada, en consecuencia, de los complejos mecanismos de redistribución del poder

que acompañan a la creación de una Comarca.

La apertura de su objeto a fines cada vez más diversos, marca, sin duda, al actual Derecho sobre esta Entidad. Esta amplitud en sus cometidos y su alto grado de implantación hacen, quizá, de esta fórmula concreta de prestación asociada de servicios municipales, la antesala de un proceso más amplio de reordenación de las estructuras locales en nuestro país, en la búsqueda de un mapa más ajustado a las necesidades, diversas y cambiantes, de nuestro territorio. Hoy y ahora, las Mancomunidades constituyen las mejores garantías de la supervivencia de los pequeños Municipios y el único cauce posible, a veces, para la resolución de no pocos problemas en las grandes superficies urbanas.

La Mancomunidad es, en definitiva, la Entidad llamada por nuestro Derecho a hacer frente a supuestos de insuficiencia municipal o a conseguir servicios más eficientes en su desarrollo y más rentables economicamente; lo que no excluye, en estos ámbitos, la viabilidad de otros instrumentos jurídicos. Y es que -como indiqué en su momento- cuando ha de responderse a la gestión de un servicio concreto o la ejecución de una obra determinada, otros cauces jurídicos parecen devenir más idóneos: las formas societarias propias del Derecho mercantil, los consorcios e, incluso, los convenios interadministrativos. El Derecho debe mostrarse aquí extraordinariamente flexible, abogando siempre por aquella solución que con mayor agilidad y eficacia satisfaga la necesidad concreta a la que ha de aportarse una solución. Lo que ha de considerarse jurídicamente inviable, en el polo opuesto, es el caso de Mancomunidades para el cumplimiento de fines que legalmente le excedan.

C. Las Áreas metropolitanas puede afirmarse que constituyen, en tercer y último lugar, una de las grandes asignaturas pendientes del proceso de renovación nuestras estructuras locales. De una parte, son muchos los espacios metropolitanos que carecen de la debida respuesta a las demandas de una unidad de gobierno propio que satisfaga sus innumerables problemas- y el caso de nuestra Comunidad Autónoma es, en este sentido, emblemático-; de otra, las Entidades creadas carecen de especial protagonismo en el gobierno de sus ámbitos territoriales ante, por lo común, fuerte presencia autonómica en la gestión y administración de sus intereses peculiares.

¿Que balance cabe hacer ante todo lo expuesto?; ¿que valoración global merece el Derecho vigente sobre Entidades supramunicipales?

Que duda cabe de que el resultado es pobre. Las Comunidades Autónomas no terminan por lo general de vertebrar un Régimen local acorde a sus necesidades, ni de ahorrarlo con los restantes centros de poder presentes en el territorio. Y, ¿por qué este pobre resultado?; ¿existen causas de orden jurídico que lo expliquen o han de quedar todas en el debe de la acción política?

Sin negar, desde luego, la parcela de responsabilidad que quienes se dedican a la gestión de los asuntos públicos puedan haber contraído en este ámbito, es de justicia reconocer la existencia de algunas causas estrictamente jurídicas que dificultan considerablemente el proceso de implantación de un verdadero escalón supramunicipal en nuestro país y que, para terminar, voy a resumir brevemente:

1. Destaca, en primer término, el hecho, de sobra debatido políticamente y analizado con profusión por la doctrina, de la auténtica «inflación de instancias» en un mismo territorio. El Área de Barcelona constituye en este sentido un ejemplo paradigmático. ¿Es realmente posible una administración eficaz en un territorio en el que, además de la Administración del Estado y la de la Comunidad autónoma, conviven Municipios, Diputación Provincial, Comarcas, Entidades metropolitanas, alguna que otra Mancomunidad y más de una empresa pública?; ¿no está este modelo abocado en sí mismo al fracaso?; ¿no va a demandar de una acción de coordinación mucho más importante que aquella que exige la propia realidad de una zona de problemas bien definidos?

2. La consideración de la Provincia como instancia constitucionalmente indisponible. En un modelo territorial, en efecto, en el que esta Entidad ha quedado consagrada con tales características ha de convenirse que el proceso de alteración de competencias que conlleva la creación de nuevos entes supramunicipales no va a ser, en sí mismo, un proceso fácil.

No se trata de cuestionar a la Provincia, adoptando una aptitud favorable a otras instancias, ni viceversa; se trata simplemente de constatar las graves deficiencias a las que puede conducir en su aplicación un sistema que ha hecho intangible a la instancia provincial, cuando lo que está en juego es la consecución de un escalón supramunicipal más acorde a las necesidades del territorio.

3. En tercer y último lugar, puede hablarse de la propia dificultad en

el proceso de atribución de competencias a las Entidades locales de existencia constitucional no necesaria y a resultas, precisamente, de la garantía con la que, por el contrario, cuentan las Entidades básicas: Municipios y Provincias, a cuyo favor se reconoce un núcleo mínimo de competencias que deberá quedar siempre debidamente salvaguardado. ¿Puede, acaso, la ley autonómica de creación de una Comarca o de un Área metropolitana disponer la traslación de aquellas competencias en las que se manifiesta, en primer término, la autonomía local –servicios mínimos del artículo 26 –sin contar con los titulares de las mismas? El amplio poder de disposición que la LBRL otorga a la ley autonómica, ¿no quedará reducido al conjunto de materias expresadas en el artículo 25 de la LBRL, aquellas en las que la medida de la participación municipal en su gestión queda precisamente en manos de la acción de futuros Parlamentos?; ¿qué pasa cuando un Municipios no considere oportuna la cesión de algunas de sus competencias?; ¿puede negarse a tal traslación?; ¿cuenta con algún sistema de garantías ante lo que pueda considerar que constituyen agresiones a su autonomía?

Estas son, en definitiva, las coordenadas en las que el Derecho vigente sitúa a la supramunicipalidad. Un contexto en el que no son de extrañar las dificultades que la constitución de algunas de las Entidades examinadas está encontrando en nuestro país y el paralelo éxito de aquellas otras vías de más fácil articulación: las Mancomunidades o, incluso, fórmulas, aún más versátiles, como pueden ser la de los consorcios, convenios o la de empresas constituidas al amparo del Derecho privado.

Quizá, a resultas de todo lo expuesto, pueda terminar destacándose que ese Régimen local uniforme, surgido al calor de los postulados revolucionarios y del que, todavía, sigue siendo tributaria, en gran medida, la LBRL, está sencillamente en crisis ante una realidad que le ha desbordado y que le sitúa ante la necesidad de reformas importantes en sus estructuras; lo que no significa negar el protagonismo que siempre ha correspondido y debe seguir correspondiendo a los Municipios.

En definitiva, el reto de la Administración Pública y del Derecho administrativo no es, ni ha sido nunca otro, que el de hacer frente con el mayor grado de eficacia y de satisfacción posible a los intereses generales. Un reto que exige hoy de los Parlamentos autonómicos y de todas las Administraciones implicadas no pocas dosis de imaginación y muchas de buena voluntad a la hora de ofrecer la respuesta concreta a las necesidades de cada

territorio y de ensamblar con acierto la acción de tantas y tan diferentes Administraciones en su gobierno. En caso contrario, las exigencias de una gestión de los asuntos públicos más ágil y dinámica, *leit motiv* de todo el proceso de reestructuración del poder puesto en marcha con el nuevo Texto constitucional, pueden terminar convirtiéndose en una simple expectativa nunca hecha realidad.