

IV

Las técnicas de cooperación en el contexto de la organización comarcal

Concepción Barrero Rodríguez

1. Consideraciones iniciales

Señalaba Font en 2013 que el problema de la planta local no es nuevo: “está planteado desde hace 200 años, desde el mismo inicio del régimen constitucional”.¹ En el tiempo transcurrido desde entonces, lejos de resolverse, quizás se haya agudizado. El debate, concretamente, sobre el nivel supramunicipal de gobierno constituye una de las grandes cuestiones no resueltas de nuestra organización territorial a partir de una planta municipal que no siempre constituye la escala territorial más adecuada para la prestación de determinados servicios. Una afirmación que vale tanto para la España vacía² como para las grandes áreas urbanas de alta densidad poblacional, en las que el término municipal tampoco es, en muchos casos, el ámbito más idóneo para el ejercicio de determinadas competencias.³ Unas

1. Font, “La reforma de la planta local”, 11-12.

2. El *Informe sobre el sector público local a 30 de junio de 2022*, que acompaña el inventario de entes del sector público local del Ministerio de Hacienda y Función Pública, señala que existen en España 8.131 municipios. De ellos, de acuerdo con los datos provisionales a 1 de enero de 2002 del Instituto Nacional de Estadística, 6.820 tienen menos de 5.000 habitantes, 1.379 de los cuales ni siquiera alcanzan los 100. En Cataluña, existen 35, de un total de 947, por debajo de esta cifra, y 743, con menos de 5.000 habitantes.

3. De lo que resultaban ilustrativos, por ejemplo, los datos que ofreció el Tribunal de Cuentas en su *Informe de fiscalización del sector público local* del ejercicio del 2011, acerca de cómo el

áreas cuya ordenación como espacio político y administrativo constituye uno de los retos más importantes a los que se enfrenta nuestro derecho, tan acuciante como el de responder a las necesidades de las extensas zonas despobladas, que en la actualidad acaparan toda la atención. Ya estaban, de hecho, en el punto de mira de la modificación de la LBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) de 2013 y lo estarán en la anunciada reforma de esta ley, enmarcada en las “Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico” aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019.⁴ También las comunidades autónomas han aprobado normas⁵ y trabajan en iniciativas diversas conducentes a la modificación de su régimen local, con particular atención a los problemas derivados de una despoblación que afecta fundamentalmente a las áreas rurales, hasta el punto de que, según datos ofrecidos por la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias), la mitad de los municipios españoles se encuentran en riesgo de extinción.⁶ En Cataluña, concretamente, su Gobierno aprobó el pasado 3 de mayo las memorias preliminares de los anteproyectos de leyes de Gobiernos Locales y del Estatuto de los Municipios Rurales, y se abrió un trámite de consulta

coste del servicio de abastecimiento de agua es “superior a la media” tanto en “los municipios más pequeños”, como “en los de población mayor”.

4. Reforma que aparecía en el Plan Anual Normativo 2020 del Gobierno de España y lo hace, de nuevo, en el de 2022 para, “entre otras finalidades”, introducir un título referido al “Régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación”. Una nota de prensa del INAP de 10 de marzo de este año anunciaba “que el Ejecutivo central aprobará la próxima semana el Anteproyecto que reforma la ley de bases de régimen local”, lo que, sin embargo, no ocurrió, y no se ha hecho, que nos conste, hasta ahora. Carbonell, aun sin conocer su contenido, ha expresado ya sus dudas sobre las novedades que pueda introducir, destacando además, que es discutible que “tengan naturaleza básica y no supongan una intromisión en las competencias de las Comunidades Autónomas”. Carbonell, “¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?”, 58-70.

Según el borrador de anteproyecto de ley al que he tenido acceso, el régimen que se prevé introducir sería aplicable a los municipios de menos de 5.000 habitantes, a los de población inferior a 20.000 que reúnan determinadas condiciones y a los municipios “en riesgo de despoblación”: los de menos de 20.000 habitantes que presenten ciertas características. Desde la perspectiva de la posición de las diputaciones respecto de los municipios rurales, Carbonell ha reflexionado sobre los criterios para la determinación de estos municipios. Carbonell, “Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en municipios rurales”, 87-91.

5. Por ejemplo, las leyes 5/2021, de Impulso Demográfico de Galicia; 2/2021, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, o 3/2022, de Medidas ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura.

6. Documento de trabajo de su Comisión de Despoblación *Población y despoblación en España 2016*, publicado en 2017.

previo a su redacción, que concluyó el 14 de julio.⁷ Con ellas, se pretende dotar a esta comunidad de un nuevo marco normativo con el que hacer frente a los muchos retos que hoy plantea el gobierno local. Ahora bien, sin perjuicio de lo que pueda resultar de futuras reformas legales, debemos preguntarnos por cómo responde el ordenamiento vigente —y cómo podemos mejorarlo, en su caso— a las necesidades de aquellos territorios en los que el término municipal no constituye la escala más adecuada para la mejor satisfacción de los intereses públicos.

2. Las distintas fórmulas posibles para la satisfacción de los intereses supramunicipales

Nuestro ordenamiento ofrece diversas alternativas en respuesta a las necesidades de una gestión a nivel supramunicipal.

Una primera vía es la representada por la fusión de municipios, que acaparó buena parte del debate político y la atención mediática en los momentos iniciales de elaboración de la LRSAL (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), bajo la supuesta premisa de que la norma impondría una fusión obligatoria. La ley, sin embargo, no pasa del establecimiento en el reformado artículo 13 de la LBRL⁸ de algunos requisitos que dificultan la aparición de nuevos municipios y de la previsión de un régimen de fomento de las fusiones voluntarias, que quedan, así, en manos de las propias entidades municipales,⁹ tradicionalmente contrarias, por lo general, a operaciones de esta naturaleza, aunque el actual procedimiento de fusión —del que los medios de comunicación han dado buena cuenta— entre los municipios de Villanueva de la Serena y Don Benito —no, precisamente, por su bajo número de habitantes, sino para crear la tercera ciudad de Extremadura— evidencie que las excepciones confirman la regla. Excepciones al margen, no conviene perder de vista que existen factores que juegan en favor del mantenimiento de los municipios en su condición de elementos representativos y participativos, pieza fundamental de cohesión territorial y social y de preservación del mundo rural, sin que, de otra parte, pueda

7. Memoria que puede consultarse en participa.gencat.cat.

8. Cuya constitucionalidad sería reconocida por la STC 41/2016, de 3 de marzo.

9. El ordenamiento de muchas comunidades autónomas incentiva también estas operaciones de fusión, como es el caso del artículo 20 del TRLMRLC (Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen local de Cataluña).

considerarse “indiscutida ni indiscutible, la idea de que la fusión de pequeños Municipios sea la solución para reducir costes a nivel municipal y para mejorar la prestación de los servicios públicos locales”,¹⁰ principales argumentos utilizados por los defensores de estas operaciones.

La solución a los problemas que nos ocupan puede canalizarse, de otra parte, a través de la asistencia a los municipios desde una instancia superior. Es el modelo por el que se decanta la LBRL, que, en su artículo 31.1.a), considera la provincia como la instancia encargada de “asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”. Unos fines que cristalizan en el conjunto de competencias de marcado carácter funcional que el artículo 36.1 atribuye a las diputaciones; en particular, “la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”, lo que apunta —aunque constituya una cuestión poco tratada— a su innecesariedad o, al menos, al carácter residual de su actuación respecto de aquellos municipios en los que la conveniencia, en su caso, de la participación de un ente supramunicipal no deriva de una insuficiencia basada en razones de índole fundamentalmente económica, sino de la garantía de principios como los de eficacia, eficiencia y coordinación en áreas de gran población.¹¹ Tampoco puede dejar de recordarse —aunque no sea momento para profundizar en ello— el fallido intento de la LRSAL de potenciar las diputaciones como respuesta a los problemas de insuficiencia municipal por la vía de conferirles, según figuraba en las primeras versiones del anteproyecto de ley, la prestación de los servicios básicos de los municipios de menos de 20.000 habitantes cuando no superaran el coste estándar previsto, propuesta luego rebajada —según resulta del reformado artículo 26.2 de la LBRL— a una coordinación que, en la práctica, ha venido a quedar en nada.¹² La necesaria conformidad de los municipios afectados con la prestación supramunicipal

10. Almeida, “La cooperación entre Municipios”, 601-605. En el mismo sentido, Velasco, “Reformas en el régimen local”, 29. Tampoco, como destacara Rebollo, la organización administrativa tiene que estar “solo al servicio de la eficacia y la eficiencia”. También “tiene que dar cabida a la historia, a la pequeña historia incluso”. Rebollo, “La supresión de los pequeños municipios”, 203-204.

11. Sobre el particular, pueden verse las consideraciones de Parejo, “El porvenir a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura”, 28.

12. Un análisis de esta disposición puede verse en Barrero, “La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL”, 21-52, y en Franco, y Zafra, “La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local”, 139-154.

de sus servicios, la complejidad técnica de la norma, las dificultades que presenta su aplicación “directamente proporcional a la relevancia de los servicios implicados” —en términos de la STC 111/2016— y la ausencia de los consensos necesarios en el origen y aprobación de una disposición tan relevante explican un fracaso en el que probablemente tiene también mucho que ver el tratamiento uniforme que la ley dispensa a todos los municipios de menos de 20.000 habitantes, bajo el presupuesto de que todos ellos son ineficientes en la prestación de sus servicios, así como la incapacidad —y quizás falta de voluntad— de muchas diputaciones para asumir el nuevo rol que la ley prevé para ellas.

Debe, además, añadirse que la asistencia y cooperación al municipio puede provenir no solo de las diputaciones, sino también de esas otras entidades supramunicipales creadas por las comunidades autónomas al amparo de lo establecido en los artículos 141.3 y 152.3 de la Constitución: las comarcas y, en menor medida, las áreas metropolitanas, como confirman en Cataluña el TRLOC (Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, del Texto refundido de la Ley de Organización Comarcal) y la LAMB (Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona).¹³ No debe pasar tampoco desapercibido que comarcas y áreas metropolitanas, en su caso, han de compartir necesariamente esta competencia con las diputaciones; en un futuro, con los consejos de veguería,¹⁴ en una duplicidad difícil de superar dado el carácter indisponible de la provincia y que obliga a avanzar normativamente en el diseño de mecanismos de cooperación y coordinación entre una y otra instancia. En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que tanto comarcas como áreas metropolitanas son entidades —de ahí el principio de reserva de ley que rige su creación—¹⁵ concebidas para un proceso de reacomodación del poder en su ámbito territorial que

13. Artículos, respectivamente, 28 y 13.

14. Concebida en el artículo 90 del Estatuto de Autonomía como “el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local”, el precepto siguiente establece que “tiene naturaleza territorial” y que los consejos de veguería “sustituyen a las diputaciones”. Recurridas estas previsiones, la STC 31/2010, de 19 de julio, mantendrá que esta sustitución respeta la Constitución si se interpreta en el sentido de que la veguería no es una “nueva entidad local, sino la nueva denominación de la provincia de Cataluña”, posibilidad amparada por su artículo 141.2. Pocos días después, se aprobó la Ley 30/2010, de Veguerías, cuya disposición transitoria 1.ª 1.º pospone la constitución de los consejos de veguerías a las modificaciones de la normativa estatal determinadas en la propia ley. Sobre su régimen, pueden verse los estudios de Mir, “La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña”, en particular, 94-101, o Bello, “Las veguerías y las provincias en Cataluña”, 211-236.

15. Artículos 42.3 y 43.3 de la LBRL.

implica a las propias comunidades autónomas, llamadas a otorgarles competencias propias en aquellos ámbitos en los que el nivel supramunicipal sea más adecuado para su ejercicio. Ahora bien, si se opta —como es el caso de Cataluña— por su implantación, es lógico que asuman una función de asistencia y cooperación con los municipios, para la que existen, no obstante, otras entidades como, señaladamente, las mancomunidades. De hecho, la memoria preliminar del Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales sitúa entre “las principales medidas o líneas generales de la iniciativa” en el “ámbito supramunicipal” la necesaria adaptación “entre las veguerías, como nivel básico de organización territorial, y las comarcas, que deben concebirse como ámbito de prestación o gestión común de los servicios municipales”.¹⁶ No es, sin embargo, en estas entidades en las que deseo poner el foco de atención, sino en la respuesta que el derecho ofrece a las carencias y retos de la actual planta local a partir de fórmulas de cooperación entre los propios municipios o entre ellos y otras entidades locales y administraciones, en su caso, de otra naturaleza. No hablamos ya, por tanto, de una cooperación entendida como una competencia expresamente atribuida por la norma a determinados entes —a diputaciones o a comarcas—, sino de la cooperación como principio propio de las relaciones interadministrativas. Una cooperación surgida, por consiguiente, de la libre voluntad de las partes, que deciden actuar conjuntamente “bien para apoyarse en su funcionamiento ordinario, con el objetivo de lograr una gestión eficaz y eficiente de sus recursos, o bien para disciplinar el ejercicio conjunto de sus competencias, con el fin de colaborar en la planificación y ejecución de determinadas actuaciones que pretenden desarrollar para perseguir la realización de concretos objetivos de común interés público, de modo que dichas actuaciones alcancen la mayor eficacia y/o eficiencia posible”.¹⁷

16. Su apuesta por la entidad comarcal queda también patente en su declaración de que la comarca “se convertiría en el principal ente de gestión común de servicios municipal” o en su afirmación de que “las comarcas pueden tener un papel decisivo, pues es una oportunidad para situar en este nivel local la solución del ejercicio común de los servicios municipales que permita garantizar su sostenibilidad y prestación de acuerdo con unos estándares mínimos de calidad”.

17. Almeida, “La cooperación entre Municipios”, 609.

3. Las técnicas fundadas en la cooperación entre administraciones

Prescindo —existe sobre ello una amplia bibliografía— de la exposición del propio concepto de cooperación y de su régimen jurídico en el ordenamiento estatal básico y en el derecho autonómico para, a partir de la diferenciación existente entre la cooperación que no implica la creación de una persona jurídica y esa otra que se caracteriza justamente por la aparición de un nuevo ente —lo que es lo mismo: entre “instrumentos de cooperación territorial” y “entidades de cooperación territorial”—,¹⁸ detenerme en el valor de unos y otras en esa respuesta diversa a los problemas locales que la propia realidad demanda.

3.1. La cooperación funcional. En particular, los convenios interadministrativos

Dejando al margen la cooperación desarrollada por las diputaciones a través de los planes provinciales de obras y servicios,¹⁹ centraré mi atención en los convenios que, como la experiencia demuestra, constituyen un excelente instrumento al servicio —como expresa el artículo 57.1 de la LBRL— de una cooperación entre la Administración local y las administraciones estatal y autonómicas, tanto “en servicios locales como en asuntos de interés común”. Cabe notar que el precepto se limita a facultar a las entidades locales para suscribir voluntariamente convenios, con la única limitación, introducida en la reforma legal de 2003, de que contribuyan a “mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. La LBRL renuncia, sin embargo, al establecimiento de un régimen propio para estos convenios, pues remite, en ese mismo precepto, a “los términos previstos en las leyes”. Una remisión que hoy ha de entenderse realizada a la LRJSP (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), que en el capítulo VI de su título

18. En términos del artículo 62 de la LAULA (Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía).

19. Regulados en el artículo 36.2 de la LBRL y en el ordenamiento autonómico. Sobre este régimen, puede verse Fernández-Figueroa, y Montoya, *Los planes provinciales como instrumentos jurídicos necesarios en la cooperación municipal y para el ejercicio de competencias propias de las diputaciones*.

preliminar contiene una regulación básica de los convenios,²⁰ que el artículo 47 define como “los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”. Este mismo precepto y los que le siguen determinan los tipos de convenios posibles, sus requisitos de validez y eficacia, contenido, trámites preceptivos para su suscripción “sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever”, y las causas y efectos de su extinción. Esta regulación debe ser completada con la establecida, en su caso, en el ordenamiento autonómico, en leyes como la LAULA²¹ o, en Cataluña, en su Ley 26/2010, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas,²² y en el TRLMRLC y el ROASC (Decreto 179/1995, de 13 de junio, del Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los Entes Locales).²³ No podemos profundizar en los detalles de esta normativa: es suficiente con destacar que reconoce, a través de un procedimiento sencillo, la posible celebración de convenios para —como expresa el artículo 303.1 del ROASC— una “cooperación consensuada” entre las propias entidades locales o entre ellas y otras administraciones públicas, excepcionalmente con personas privadas, bajo un régimen caracterizado por su amplia disponibilidad para las partes, tanto en la delimitación de sus propios fines como en la fijación de los compromisos que asumen. Aunque su objeto puede ser muy variado, es usual que la normativa que específicamente regula los convenios locales los conciba como un instrumento —en términos de ese mismo precepto— para “la prestación de servicios o para el desarrollo de las competencias legalmente atribuidas a ellas, en cuya satisfacción tengan un interés común” o, como señala de forma más desarrollada el artículo 83.1 de la LAULA, para “ejecutar puntualmente obras o servicios de la competencia de una de las partes, compartir las sedes, locales o edificios que sean precisos para el desarrollo de las competencias concurrentes o propias, ceder y aceptar la cesión de uso de bienes patrimoniales, desarrollar actividades de carácter prestacional y adoptar las medidas oportunas para alcanzar cualquier otra finalidad de contenido análogo a las anteriores”. No obstante, no faltan leyes más restrictivas, como es el caso de la Ley 7/1999, de Administración

20. Disposición final decimocuarta.

21. Artículo 83.

22. Capítulo II del título IX.

23. Artículo 150 del texto legal y capítulo I del título VII de la disposición reglamentaria.

Local de Aragón, que los limita a la “puesta en común de medios materiales, personales y financieros con el fin de mejorar la eficacia en el ejercicio de sus competencias”.²⁴ La utilización de esta figura es habitual e intensa. En el Registro de Convenios de Colaboración y Cooperación, dependiente del Departamento de la Presidencia catalán, aparecen 2.772 convenios celebrados entre la Administración autonómica y entidades locales y la del Valle de Arán, y 16.280 suscritos entre las propias entidades locales.²⁵ Unas cifras verdaderamente inabarcables, pero suficientemente significativas de la importancia de la figura para la articulación de la cooperación entre las entidades locales y entre ellas y la Administración de la Generalidad para la consecución de los fines más diversos. La propia sistematización de materias que ofrece el registro permite comprobar su amplia presencia en ámbitos como la cultura, los servicios sociales, el desarrollo rural y sostenible, la celebración de ferias y congresos, la política territorial y urbanística, el transporte y la movilidad, o la salud y adopción de medidas frente a la covid-19. Dado el objeto de nuestro estudio, interesa destacar aquellos que tienen por finalidad diversas actuaciones relacionadas con servicios municipales, especialmente con el abastecimiento de agua, aunque en ningún caso que hayamos encontrado su objeto sea la prestación del servicio domiciliario de agua potable.²⁶ Tampoco son excepcionales, de otra parte, los convenios suscritos entre las entidades locales y el Estado. El Ministerio de Política Territorial, en este caso, informa en su página web de que “una parte muy significativa de los convenios suscritos tienen la consideración de *convenios de suscripción generalizada*, ya que han sido firmados con un número relevante de entidades locales y responden a políticas generales a desarrollar en colaboración con la Administración local en todo o la mayor parte del territorio”. Igualmente, manifiesta que un buen número de ellos contienen “compromisos financieros a cargo del Estado, por lo que en la práctica son utilizados por el Gobierno para impulsar políticas y actuaciones concretas que deben llevar a cabo las entidades locales, incluso con frecuencia mediante subvenciones nominativas” y destaca, finalmente, “los convenios de cooperación suscritos con

24. Artículo 164.

25. En consulta efectuada el 12 de septiembre de 2022.

26. En este ámbito, aparecen varios convenios para la ejecución de diferentes infraestructuras entre la Agencia Catalana del Agua y el Consorcio de Aguas Costa Brava o entre este consorcio y diferentes municipios no pertenecientes a esta entidad, para la prestación temporal del servicio de saneamiento o la construcción de una red básica común de abastecimiento en alta.

la finalidad de articular las competencias estatales y locales en un mismo espacio territorial, sobre todo en el ámbito de las infraestructuras viarias”, los existentes “en el ámbito catastral, así como los que tiene como objetivo favorecer el emprendimiento y la innovación económica y social de las entidades locales”. Aunque resulta difícil extraer conclusiones de una realidad tan rica como la someramente descrita, el análisis efectuado permite apreciar la extraordinaria utilización por los municipios y otras entidades locales de esta figura para satisfacer fines muy diversos en ámbitos en los que sus competencias concurren con la autonómica y, en menor medida, con la estatal, o para garantizar la prestación de servicios, normalmente municipales, mediante la creación o mejora de sus infraestructuras o la utilización en común de determinados recursos. No es habitual, sin embargo, que su objeto sea la propia prestación del servicio a la que, por lo general, suele vincularse la creación de una nueva entidad, aun cuando esa posibilidad cuente con reconocimiento normativo²⁷ y sus bondades en este sentido hayan sido ponderadas por la doctrina.²⁸

Cabe añadir que en el ordenamiento autonómico han aparecido otras figuras al servicio de una cooperación que se desarrolla al margen de la constitución de una nueva persona jurídica, aun cuando puedan suponer la creación de una estructura administrativa más o menos compleja. Es el caso, en el derecho de Cataluña, de las comunidades de municipios creadas por la Ley 21/2002, de 5 de julio, y hoy reguladas en el TRLMRLC “para gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes”,²⁹ o, en el ordenamiento andaluz, de las “redes de cooperación” que las diputaciones, además, podrán promover para “garantizar el ejercicio de competencias municipa-

27. Así, el artículo 303.1 del ROASC define los convenios como “una relación de cooperación consensuada” para “la prestación de servicios”, y la Ley 5/1997, de Administración Local de Galicia, “para la más eficaz gestión y prestación de servicios de su competencia” (artículo 198.1). “Ejecutar puntualmente obras o servicios de la competencia de una de las partes” es la fórmula escogida por otras leyes, como la LAULA (83.1) o la Ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (artículo 51).

28. Así, por Almeida, “La cooperación entre Municipios”, 615-616, o por Martínez, “Diez tesis sobre organización territorial”, 570, que considera que “deberían potenciarse”.

29. Artículo 123, que aclara que “no tienen personalidad jurídica”. El propio preámbulo de la ley de 2002 justifica su creación en el deseo de “dotar de más instrumentos a los municipios, sobre todo los pequeños y medianos, y para facilitarles la gestión y ejecución de tareas comunes”. Una exposición de su régimen jurídico puede encontrarse en Galán, “La creación de la figura de la ‘comunidad de municipios’ por la Ley catalana 21/2002, de 5 de julio”, 1-5.

les”.³⁰ Estamos ante una figura extraordinariamente abierta³¹ y con una regulación más que discutible y que suscita numerosas dudas interpretativas, ya expuestas por Carbonell, que, certeramente, advierte de que “la ley recoge un concepto de *redes de cooperación territorial* ajeno al derecho y no acierta a reconvertirlo en una noción jurídica”.³² Tampoco cabe descartar otras posibles “modalidades de cooperación” que no impliquen la creación de un nuevo ente, como reconoce, por ejemplo, la LAULA en su artículo 62.3.c).³³

3.2. La cooperación orgánica: las mancomunidades de municipios y los consorcios

Nos ocupamos, seguidamente, de la cooperación orgánica, entendiendo por tal aquella que implica la constitución de un nuevo ente. Es un modelo en el que las opciones posibles son diversas, en función de la naturaleza, pública o privada, del ente creado. Mi atención se circunscribe a los primeros: las mancomunidades de municipios y los consorcios.

Las mancomunidades de municipios

Las mancomunidades de municipios cuentan con una gran tradición e implantación en todo el territorio del Estado. Su capacidad de respuesta a numerosas necesidades a partir del acuerdo municipal y un procedimiento de constitución relativamente fácil las han convertido en “uno de los instrumentos capitales del asociacionismo municipal en la prestación de obras y servicios”.³⁴ De acuerdo con los datos ofrecidos por el *Informe*

30. Artículo 14 de la LAULA.

31. Así resulta, en efecto, de lo dispuesto en el artículo 84 de la LAULA en cuanto a los sujetos participantes, su ámbito, los fines que les son propios, el procedimiento de constitución o el régimen jurídico al que han de sujetarse. Tampoco determina, de otra parte, en qué se traduce ese “nivel básico y preferente” que confiere a las “redes de ciudades”.

32. Carbonell, “La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales”, 92.

33. Autores como Almeida se han referido, entre esas otras fórmulas posibles, a la encomienda de gestión de actividades y servicios a las entidades locales y de estas entre sí. Almeida, “La cooperación entre Municipios”, 616-618.

34. Bassols, “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera”, 34.

sobre el sector público local a 30 de junio de 2022, elaborado por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local,³⁵ existen en España 957 mancomunidades, 79 en Cataluña —30 en Barcelona, 23 en Girona, 13 en Lleida y 13 en Tarragona—, según los datos que figuran en ese inventario.³⁶ Interesa observar la extraordinaria diversidad y riqueza de los fines a los que sirven, consecuencia de un interesante proceso de expansión desarrollado a partir de lo dispuesto con carácter básico por el artículo 44.1 de la LBRL, que 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”. Aunque el precepto —en conexión, además, con una importante tradición normativa— prevé la entidad para la ejecución de obras o la prestación de servicios determinados de competencia municipal, bajo su vigencia hemos asistido —en una opción recogida más tarde en algunas leyes autonómicas— a una ampliación y diversificación del objeto propio de las mancomunidades.³⁷ De esta forma, junto a aquellas que asumen la ejecución en común de obras o la prestación de servicios municipales, la mancomunidad “tradicional” —en la calificación que le otorgara en 1994 el Ministerio para las Administraciones Públicas—, se va a consolidar la identificada por este ministerio como “evolucionada”, la abierta a “una pluralidad de fines que irán abordándose sucesivamente y que, más bien, constituye un programa de futuras realizaciones en el que se pone de manifiesto una voluntad política de declinar competencias municipales para ir configurando, a través de la asociación voluntaria, un nuevo ente local supramunicipal que asuma no solo la prestación de los servicios municipales mínimos u obligatorios, sino también competencias vinculadas, en último término, al desarrollo económico y social del territorio”.³⁸ Una realidad ampliamente extendida por todo el territorio del Estado y claramente presente en Cataluña,³⁹ en donde —a pesar de que el

35. Disponible en www.hacienda-gob.es.

36. En consulta efectuada el 6 de septiembre de 2022.

37. Que analicé en Barrero, “Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios”, 86-96, y “Las mancomunidades en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”, 2093-2096.

38. Ministerio para las Administraciones Públicas, *Las mancomunidades intermunicipales en el régimen local español*, 19-20.

39. Riera et al., en “Las mancomunidades en España”, 161-176, exponen, con referencia al año 2005, los objetivos de las mancomunidades, que confirman la apertura de la entidad a la consecución de fines amplios y diversos. Respecto de Cataluña, puede verse el estudio, en este caso de 2006, de Vilalta, y Gracia, *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*, 80-85.

artículo 115.1 de su TRLMRLC define a esta entidad como la surgida “para establecer, gestionar o ejecutar en común obras y servicios determinados de su competencia”—⁴⁰ es fácil encontrar, junto a las exclusivamente adscritas a la prestación de servicios municipales,⁴¹ otras mancomunidades que, muchas veces en concurrencia con este objeto, asumen otros fines, como el fomento del deporte⁴² o “la asistencia y protección de las personas con discapacidad intelectual”.⁴³ Unos fines delimitados, por lo general, en términos absolutamente amplios y genéricos, como ocurre cuando se le asigna “la conservación y protección del medio ambiente”,⁴⁴ el “fomento del turismo”,⁴⁵ “educación y sanidad”,⁴⁶ el “bienestar social”,⁴⁷ la “promoción de todo tipo de actividades económicas y fomento del empleo”⁴⁸ e, incluso, alguno que es discutible que la entidad pueda asumir, como es el caso del transporte interurbano de viajeros;⁴⁹ unos fines que parecen incumplir la determinación que los artículos 44.1 de la LBRL y 115.1 del TRLMRLC exigen en la obra o servicio objeto de ejecución o prestación mancomunada. Cabe preguntarse si esta falta de concreción en la delimitación de sus contenidos no contribuye a la confusión existente en el nivel local supramunicipal, en el que no termina de saberse con certeza cuál es la

40. Norma que, frente a lo dispuesto en la estatal, añade: “En concreto, pueden constituirse mancomunidades, entre otras, en materia urbanística, de aguas, de saneamiento, de transporte y de gestión de residuos”.

41. Según datos extraídos del Registro de Entidades Locales, los servicios de abastecimiento de aguas y de recogida y eliminación de residuos urbanos son los que, con más frecuencia, se prestan de manera conjunta en Cataluña.

42. Como son los casos de la Mancomunitat de l'Alta Segarra o la Mancomunitat Taula del Sénia.

43. Cometido de la Mancomunitat TEGAR del Garraf.

44. Así, a la Mancomunitat de l'Alt Maresme per a la Gestió de Residus Sòlids Urbans i del Medi Ambient.

45. Cometido, entre otros, de la Mancomunitat Intermunicipal Voluntària ‘Les Guilleries’. O, como en el caso de la Mancomunitat de Municipis de Palamós, Calonge i Val-Llòbrega, la “promoción e información turística”.

46. Mancomunitat Intermunicipal de la Beguda Alta. La “sanidad” aparece también en el objeto propio de la Mancomunitat Intermunicipal de la Vall de Camprodon. La “enseñanza”, en el de la Mancomunitat Intermunicipal Voluntària “Les Guilleries”.

47. Mancomunitat Intermunicipal de Serveis Anoia de Ponent.

48. Fin atribuido a la Mancomunitat Intermunicipal de la Conca d'Òdena. O, en el caso de la Intermunicipal de la Vall de Camprodon, el “fomento y defensa de los intereses económicos de la comarca”, y el “fomento y promoción de los municipios asociados” en la Intermunicipal del Priorat d'Escaladei D. O.

49. Cometido propio, entre otros, de la Mancomunitat Intermunicipal de la Conca d'Òdena.

función con la que deben cumplir las distintas entidades que lo integran. Más adelante volveremos sobre ello.

Esta mancomunidad evolucionada, abierta a la consecución —a medio y largo plazo— de fines diversos, vinculados en último término al desarrollo económico y social del territorio terminará contando con el respaldo de numerosas leyes autonómicas —no puede olvidarse que estamos ante entidades “con un fuerte grado de interiorización autonómica”, como afirmara la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre—, que la van a reconocer bajo calificativos diversos: mancomunidades “integrales”, de “interés comarcal”, “comunitario” o “general”.⁵⁰ Aunque sus definiciones y regulación varían, se trata, en todos los casos, de mancomunidades concebidas como cauce para una cooperación destinada a la satisfacción de objetivos muy diversos, que trascienden de la mera prestación de servicios municipales para extenderse a ámbitos como la ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda, el medio ambiente, los servicios sociales o la promoción del empleo, en los que la competencia municipal concurre con la de otras instancias, fundamentalmente la autonómica. La “mancomunidad integrada”, regulada en la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura, representó, antes de la promulgación de la LRSAL, una de las expresiones más acabadas de este nuevo modelo de entidad. Esa calificación, en la redacción originaria de la norma, derivaba del cumplimiento por su parte de una serie de requisitos. Entre ellos: que los municipios que la integren compartan “una identidad cultural, geográfica, económica o histórica sustancialmente común y homogénea”; que sus estatutos expresen que “asumen entre sus fines la gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local”, y que presten servicios “en el número de áreas no inferior a cinco que se determine reglamentariamente” de entre las que la propia ley fija; entre otras: sostenibilidad medioambiental, policía, sanidad, educación, deportes, infraestructuras, urbanismo, vivienda, ordenación del territorio o desarrollo local.⁵¹ Sobre las mancomunidades de este tipo se proyecta, en un intento fallido de eliminarlas, la reforma del régimen local de 2013.

50. Leyes, respectivamente, 17/2010, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura (artículos 19-22, 7/1999, de Administración Local de Aragón (artículo 86), y 1/1998, de Régimen Local, y 7/2013, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio (artículo 32, en ambas normas), de Castilla y León.

51. Artículo 19.

Las primeras versiones del Anteproyecto de LRSAL optaban, sencillamente, por la disolución de todas aquellas entidades “cuya sostenibilidad financiera no estuviera asegurada”,⁵² en una previsión que —como expresara algún autor— venía precisamente a certificar el fracaso de un modelo de asociacionismo municipal que “se ha visto trabado por la asunción de competencias que superaban con creces la finalidad para la que se crearon estos entes locales, cuyo objetivo no era reasignar los cometidos de las diputaciones ni de las comunidades autónomas” y que ha terminado “comprometiendo su eficacia” en su actuación en pequeños municipios “con graves dificultades para hacer frente al ejercicio de sus competencias”.⁵³ Esa propuesta de regulación suscitaba diversas dudas, advertidas por el propio Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio. Sus reparos y la fuerte contestación generada en el ámbito —entre otros, de las entidades afectadas— explican, probablemente, el abandono de esas previsiones iniciales y el mantenimiento por el proyecto de LRSAL del régimen de las mancomunidades previsto en la ley de 1985. Ahora bien, el Congreso de los Diputados introducirá una disposición transitoria, la undécima,⁵⁴ que —con justificación en la necesidad de “concretar el objeto de las mancomunidades”— les impone la adaptación de sus estatutos a lo dispuesto en el artículo 44 de la LBRL “en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley”; en caso contrario, había que proceder a su disolución.

52. La disposición adicional 6.^a del anteproyecto, en su redacción de julio de 2011 establecía que los servicios mínimos prestados por las mancomunidades serían sometidos a evaluación, de acuerdo con el coste estándar que, según lo establecido entonces en el artículo 26.3, el Gobierno debía regular mediante real decreto. Si de esa evaluación resultaba “la inadecuación de la prestación”, el servicio sería asumido por la diputación. Esta previsión se desarrolla en la versión del anteproyecto de febrero siguiente, que en su disposición transitoria 4.^a, bajo el título de “Disolución de las mancomunidades de municipios”, las obligaba, a la entrada en vigor de la Ley, “a presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma” para “la evaluación inmediata de los servicios prestados a coste estándar”. El incumplimiento de esta obligación se sancionaba con su disolución y los municipios quedaban subrogados “en todos sus derechos y obligaciones”. También había de disolverse, según establecía la disposición adicional 7.^a, “cuando de la evaluación de los servicios prestados” resultara “la inadecuación de la prestación del servicio en el ámbito de la mancomunidad”.

53. Zamora, “La reestructuración de la planta del gobierno local y las mancomunidades de municipios”, 148-149.

54. Consecuencia de la aceptación de una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Popular (enmienda número 42, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, X legislatura, serie A, n.º 58.2, de 30 de octubre de 2013).

Aunque la disposición no es lo suficientemente precisa, esa adaptación se traduce, como desarrollé en un trabajo anterior,⁵⁵ en la adecuación de su objeto a “la realización de obras y la prestación de los servicios públicos recogidos en los artículos 25 y 26 de la Ley”, con la consiguiente eliminación de esas mancomunidades de fines abiertos, vinculados, en definitiva, al desarrollo económico y social del territorio. Que ese era el objetivo pretendido —sobre el que la doctrina no duda—⁵⁶ lo confirman, entre otros datos, la nota explicativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre la aplicación de la Ley de 4 de marzo de 2014,⁵⁷ o una circular de la FEMP sobre “Las mancomunidades tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013”.⁵⁸ Y lo confirma —hecho extraordinariamente significativo— la comunidad extremeña que en su Decreto Ley 3/2014, de 10 de junio, que modifica su ley de mancomunidades expresando en su preámbulo que “la reforma llevaba a cabo por la norma estatal” supone que las mancomunidades solo pueden “desempeñar las competencias y servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la LBRL” en favor de los municipios, por lo que se hace preciso modificar la ley en lo que respecta a la obligación de las mancomunidades integrales “de asumir determinados fines y servicios que van más allá de las competencias identificadas como propias” en esos preceptos. De esta forma, elimina la previsión que exigía para obtener esa calificación de que la entidad asumiera “la gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local” y reduce, de cinco a tres, las áreas en las que ha de intervenir. Además, dichas áreas se modifican, al desaparecer, por ejemplo, la sanidad, la educación, la sostenibilidad ambiental o la ordenación del territorio, mientras que se introducen otras en su lugar, como el abastecimiento domiciliario de agua potable, la infraestructura viaria o

55. Barrero, “Las mancomunidades en la Ley 27/2013”, 2100-2102.

56. En tal sentido, Villar, “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, 2434, o Mellado, *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, 141.

57. Que explicita que las mancomunidades han de revisar su “objeto y competencias”, que habrán de limitarse “a la realización de obras y prestación de servicios públicos necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias y servicios de los artículos 25 y 26 de la LBRL”, excluyendo todas “aquellas actividades y/o servicios que no se ajusten a esa limitación”.

58. Concretamente, de su Dirección General de Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial, que manifiesta que “aquellas mancomunidades cuyo objeto no sea una competencia propia del artículo 25.2 o un servicio del artículo 26, ambos de la LBRL, deberán disolverse, o ajustar su objeto social a sus competencias o servicios propios”.

la prevención y extinción de incendios, en un reconocimiento claro de la vinculación de la mancomunidad con las obras y servicios de titularidad municipal.

Ahora bien, la mayoría de las comunidades autónomas van a tomar, sin embargo, decisiones en disposiciones dictadas para la aplicación de la LRSAL o, incluso, en circulares o simples comunicados internos, que conducen sencillamente a la inaplicación de la disposición transitoria undécima y, por consiguiente, a la desactivación de la reforma. Lo hacen —no podemos entrar en su desarrollo—⁵⁹ bajo la premisa de que las competencias de los municipios no son solo las establecidas en los artículos 25 y 26 de la LBRL, sino también las fijadas por el ordenamiento autonómico. De esta forma, aquellas mancomunidades que dispongan de competencias a su amparo no tendrán que adaptarse, aun cuando estas no figuren en la ley estatal, toda vez, además —interpretación avalada posteriormente por la STC 41/2016, de 3 de marzo—, que el artículo 25.2 reformado no ha pasado a establecer un listado cerrado de materias de competencia local no susceptible de ampliación por el ordenamiento autonómico. Esta misma sentencia desestima las objeciones de inconstitucionalidad formuladas contra la propia disposición transitoria undécima por la Asamblea de Extremadura.⁶⁰ No obstante, cuando se dicta la sentencia, su contenido había quedado ya prácticamente desactivado. Acontecimientos normativos posteriores consolidarán, además, la mancomunidad evolucionada.

Especialmente significativa resulta la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de Valencia, que —en la que constituye una importante novedad en nuestro ordenamiento— las define en su artículo 2.2 como “entidades locales territoriales” para potenciar “un desarrollo social y económico sostenible, equilibrado e igualitario de estos municipios y sus respectivos territorios”. La ley —en una regulación confirmada en casi todos sus extremos por la STC 105/2019, de 19 de septiembre—⁶¹ crea

59. Véase Barrero, “Las mancomunidades en la Ley 27/2013”, 2102-2107.

60. El Tribunal entiende que esta disposición, “con independencia de su virtualidad real, se presenta como una directriz básica que pretende evitar la proliferación de mancomunidades y los riesgos que se entiende que ello supone para los principios de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y estabilidad financiera (art. 135 CE). El examen de los arts. 25 y 26 de la LBRL permite afirmar que los ámbitos en los que los ayuntamientos pueden mancomunarse son suficientemente amplios y que el legislador autonómico conserva dentro de ellos (en particular, en los descritos en el art. 25.2 LBRL que pueden reconducirse a sus atribuciones estatutarias) la competencia para conferir y regular las competencias propias municipales” (F.J. 8.b).

61. La sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la ley por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados.

la mancomunidad de “ámbito comarcal”, cuya declaración compete a la administración autonómica, siempre y cuando la entidad reúna los requisitos legalmente establecidos. Entre ellos, la asunción en sus estatutos de la “gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local”. Se trata de una previsión coincidente con la inicialmente prevista en la ley extremeña de mancomunidades, hasta que el Decreto Ley 3/2014 la derogó al entenderla contraria a la LRSAL. El calificativo de mancomunidad “comarcal” exige, además, que la entidad gestione “actividades y servicios públicos por lo menos a la mitad de los municipios asociados y que, en conjunto, sumen más de la cuarta parte de la población total”. La ley dispone un amplio elenco de materias en las que podrá proyectarse su actuación; entre otras: sostenibilidad medioambiental, seguridad, sanidad, educación, ordenación del territorio, urbanismo, vivienda o infraestructuras. A diferencia de la norma extremeña —en la que está claramente inspirada—, no exige, sin embargo, su participación en un número mínimo de áreas de actuación, criterio quizás más acertado, en la medida en que permite a la entidad adecuarse mejor a las necesidades de cada territorio, como, de hecho, entendió el Consejo Consultivo de la Comunidad en su Dictamen 259/2017, de 12 de abril, al anteproyecto.⁶² Interesa destacar también la apuesta de la ley, expresada en su preámbulo, de convertir esta mancomunidad en “estructura asociativa estable y sólida para la mejora de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y de su participación en los asuntos públicos” y “referencia básica para la implementación de las políticas y servicios del resto de administraciones públicas de la Comunitat Valenciana”, en lo que —dados, además, los requisitos que se prevén en cuanto a su término⁶³ y las demarcaciones establecidas en el anexo de la propia ley— puede considerarse como un primer paso, a partir de la voluntad asociativa de los municipios, en la construcción de un nivel supramunicipal fuerte distinto del provincial, con el que necesariamente tendrá que convivir. La propia ley dispone en su artículo 36.8 que “las diputaciones provinciales deben articular una colaboración permanente, estable y sostenida con las mancomunidades para hacer efectiva la presta-

62. Consejo al que, en efecto, no convenció la previsión del anteproyecto, que establecía la participación de la mancomunidad en, al menos, tres de las áreas de actuación previstas, “pues podría darse el caso de que una mancomunidad prestara servicios de enorme potencia, solvencia o utilidad en servicios concentrados en áreas cuyo número impide la calificación comarcal, y sin embargo darse el caso contrario de que una mancomunidad preste servicios poco relevantes pero concentrados en diversas áreas, lo que permite dicha calificación”.

63. Véanse los artículos 2.3 y 12.1.

ción de servicios”.⁶⁴ No existe —al menos no la he conseguido— información actualizada sobre el número de mancomunidades de ámbito comarcal que se han constituido o que han adquirido esa condición mediante una modificación de sus estatutos. No obstante, los datos obtenidos parecen apuntar a que son pocas,⁶⁵ a lo que no debe de ser ajeno el hecho de que la disposición transitoria primera de la ley establezca que no existe ningún plazo para esa adaptación, así como, de otra parte, la existencia de muchas entidades que cuentan ya con un objeto coincidente con el reconocido por la norma, aun cuando su constitución sea anterior.⁶⁶

Finalmente, cabe señalar que esta mancomunidad que el Ministerio para las Administraciones Públicas denominara “evolucionada” y que el derecho autonómico califica de forma diversa aparece bajo la denominación de “mancomunidad integrada” entre los “instrumentos de colaboración con los municipios de menor población o en riesgo de despoblación” que se recogen en el Anteproyecto de Ley de Reforma de la LBRL, como parte del régimen propio de estos municipios que se pretende introducir. Es pronto para valorar este texto —toda vez que puede cambiar mucho—, del que, no obstante, cabe destacar su apuesta —en respuesta a los problemas derivados de la insuficiencia municipal— por las entidades supramunicipales; por las diputaciones, cuyas competencias se refuerzan, y por una cooperación voluntaria, aunque incentivada, articulada a través de estas mancomunidades. Un punto de partida, en lo que supone de mantenimiento de la planta municipal existente, muy diferente, pues, del que

64. En particular, añade: “las diputaciones provinciales contarán necesaria y prioritariamente con las mancomunidades de ámbito comarcal para la prestación de los servicios obligatorios y esenciales, así como para la modernización de la gestión de los pequeños municipios”. Cuestionada esta previsión, la STC 105/2019 declaró su conformidad con la norma fundamental, siempre que se interprete en el sentido de que la prioridad que establece “no permite excluir la colaboración con otros entes locales, ha de referirse a las actividades y servicios a las que alude el art. 12.2.d) y debe ser concretada por la diputación provincial en la forma que estime oportuna”.

65. Entre las creadas, aparece la de La Plana d’Arc; entre las que han procedido a la adaptación de sus estatutos a lo dispuesto en la Ley de 2018, la mancomunidad de municipios del Alto Turia.

66. Como es el caso de la Mancomunitat l’Horta Nord, cuyos estatutos vigentes —que datan de 2016— establecen que la “mancomunidad se constituye al objeto de la prestación de servicios” en un conjunto de ámbitos materiales sustancialmente coincidentes con los propios de las de “ámbito comarcal”, según lo dispuesto en la posterior ley, aunque lógicamente no determinen, como expresamente exige esta norma, que “asume entre sus fines la gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local”.

inspirara la elaboración de la LRSAL, aunque después las cosas cambiaran sustancialmente.

Antes de efectuar algunas consideraciones finales sobre las mancomunidades, en este examen de las entidades al servicio de la cooperación en el ámbito local resulta obligada la referencia a los consorcios.

Los consorcios

Los consorcios constituyen una técnica fundamental al servicio de la cooperación en el ámbito local, a pesar de que la LRSAL dificultara su creación al incorporar en el reformado artículo 57 de la LBRL requisitos inexistentes en la redacción originaria de la norma,⁶⁷ y los concibiera con un carácter subsidiario, al permitir su creación solo “cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que permita una asignación más eficiente de los recursos económicos”.⁶⁸ La LBRL no reconoce el consorcio como entidad local —tampoco lo hace el ordenamiento catalán—⁶⁹, a diferencia de leyes autonómicas como la gallega o la andaluza.⁷⁰ No obstante, y con independencia de la discusión que pueda existir sobre el particular, resulta clara la posibilidad, expresamente reconocida en ese artículo 57, de que “la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las administraciones del Estado y de las comunidades autónomas” pueda articularse a través de ellos, como también establecía el artículo 87 de esta ley hasta su derogación por la LRJSP, cuyo artículo 118.1 —precepto de carácter básico—⁷¹ conceptúa los consorcios como “entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones públicas o entidades

67. La constitución de un consorcio “deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

68. La STC 41/2016, de 3 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LRSAL por la Asamblea de Extremadura, confirmará la constitucionalidad de la reforma legal en este punto.

69. Los artículos 269.1 del TRLMRLC y 312.1 del ROASC lo definen como “una entidad pública de carácter asociativo que puede ser constituida por los entes locales con otras administraciones públicas para finalidades de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que tienen finalidades de interés público concurrentes con las de los entes locales”.

70. Artículos 149 de la Ley de Administración Local de Galicia y 78.3 de la LAULA.

71. Disposición final decimocuarta.

integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias”. Esta ley, en términos no exentos de discusión, regula el sistema de fuentes de la entidad y diversos extremos de su régimen jurídico y mantiene el sistema de adscripción introducido precisamente por la LRSAL en la entonces vigente Ley 30/1992. El análisis de esta regulación excede notoriamente de este estudio y ya ha merecido la atención de la doctrina.⁷² Efectuaré tan solo unas breves referencias a sus actividades propias; concretamente, a las de aquellos en los que participan entidades locales, a fin de determinar la funcionalidad propia del consorcio en relación con la de la mancomunidad. Desde el punto de vista subjetivo, la diferencia entre una y otra entidad es clara. El consorcio, frente a la homogeneidad de la mancomunidad, integrada solo por municipios, presenta una composición plural, en la medida en que, como señalan el artículo 118.1 de la LRJSP o el 269 del TRLRMLC, permite a los entes locales unirse con otras administraciones públicas e, incluso, con entidades privadas sin ánimo de lucro, para finalidades de interés común.

El análisis del objeto de los consorcios en las diferentes disposiciones que los regulan permite apreciar la amplitud y heterogeneidad de los fines propios de la entidad. Como dispone el artículo 118.2 de la LRJSP, “podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes”. Si atendemos, de otra parte, al ordenamiento autonómico, podemos comprobar también que la finalidad de los consorcios locales queda determinada, por lo general, en términos muy genéricos, como resulta, por ejemplo, del artículo 269.1 del TRLMRLC, que los concibe para “finalidades de interés común”.⁷³ Algunas disposiciones, como las leyes de las Illes Balears o Andalucía,⁷⁴ reconocen expresamente, además, la posible creación de consorcios para la prestación de servicios de la competencia de los entes locales;⁷⁵

72. Entre otros, de Toscano, “El consorcio administrativo en la encrucijada” y “Otra vez los consorcios administrativos”, o de Nieto, “La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”.

73. Fórmula igualmente escogida por las leyes de régimen local de Aragón y Valencia (artículos, respectivamente, 218.1 y 108.1). Otras los prevén “para fines de interés común” (leyes de Galicia, artículo 149.1.a, o de la Rioja, artículo 99.1) o, como las leyes de Madrid (artículo 136.1) y foral navarra (artículo 212.1), para “fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas”.

74. Artículos, respectivamente, 43 y 78.1 de sus normas reguladoras de las entidades locales.

75. La posibilidad de que en el consorcio puedan integrarse otras administraciones distintas de la municipal explica probablemente la decantación, en muchas ocasiones, por la fórmula

una posibilidad que, en otras ocasiones, recogen las normas reguladoras de entes supramunicipales concretos, como es el caso de la LAMB.⁷⁶ En suma, el consorcio constituye una entidad extraordinariamente versátil, en la medida en que es apta tanto para prestar servicios públicos concretos, fundamentalmente en el ámbito local, como para la satisfacción de otras finalidades, de imposible concreción *a priori*, en las que concurren la competencia e interés de diferentes instancias. De igual forma, resulta idóneo para la consecución de un objetivo coyuntural, pero también para el desempeño de cometidos que se prolongan en el tiempo. Llegados a este punto, y sobre la base de que el consorcio puede servir para la prestación de servicios municipales, objeto propio de la mancomunidad de acuerdo con el artículo 44.1 de la LBRL, y de que esta entidad —en los términos ya descritos— con frecuencia sirve a la satisfacción de fines en los que la competencia municipal concurre con las de otras instancias, espacio tradicional y propio del consorcio, podrá concluirse que existe una cierta confusión en el objeto propio de una y otra entidad, que, en muchos casos, parecen intercambiables, que, como se ha dicho, “la simetría de formas jurídicas” ha “permitido clonar estructuras”.⁷⁷

Si del plano de la norma descendemos al de la realidad, es posible apreciar —aunque tampoco aquí he podido obtener una información suficiente para alcanzar conclusiones seguras— que los consorcios locales cuentan con una amplia implantación tanto en Cataluña⁷⁸ como en el resto de España, aunque, como señala el ya citado *Informe sobre el sector público local a 30 de junio de 2022*, hayan experimentado un proceso de disminución

consorcial, como ocurriera en Andalucía bajo la vigencia de la derogada Ley 7/1993, de Demarcación Municipal, que establecía que “la prestación de servicios de carácter supramunicipal se efectuará preferentemente a través de Consorcios entre municipios y Diputaciones Provinciales”.

76. Que en su artículo 18.1 permite que los servicios metropolitanos puedan “prestarse en consorcio con otras administraciones públicas y entes privados sin afán de lucro”.

77. Fernández-Figueroa, “El Gobierno local a debate”, 6. Ya en 2008 Rebollo advertía, a partir del ordenamiento entonces vigente, sobre cómo en la práctica cumplen muchas veces con una función similar a las de las mancomunidades, pues los municipios, “difuminando el principio de especialidad, lo constituyen para la gestión en común de muchas de sus competencias, aunque con la presencia secundaria de otras u otras Administraciones (sobre todo, diputaciones provinciales) que de este modo cooperan conjunta y simultáneamente con varios municipios”. Rebollo, “La supresión de los pequeños municipios”, 196-7.

78. Sobre las competencias y servicios de los consorcios en Cataluña, aunque con datos referidos a 2006, puede verse Vilalta, y Gracia, *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*, 154-155.

progresiva en los últimos años,⁷⁹ en el que, sin duda, han debido de influir las limitaciones introducidas para su creación por la LRSAL. En el inventario de entes del sector público local, los consorcios inscritos procedentes de Cataluña ascienden a 212. Un somero repaso por ese listado y por la información que la mayoría de ellos ofrecen en sus propias páginas web permite advertir la extraordinaria riqueza de esta entidad, apreciable tanto en los sujetos que la integran como en los fines a los que sirve. Si atendemos, en primer término, a su ámbito subjetivo, se observa que hay consorcios constituidos exclusivamente por entidades locales, municipios y comarcas, en la generalidad de los casos,⁸⁰ pero también municipios y provincia,⁸¹ comarcas y provincia⁸² e, incluso, municipios únicamente.⁸³ Y los hay también que incorporan otras administraciones, como la autonómica⁸⁴ y, en menor medida, la estatal,⁸⁵ las universidades⁸⁶ u otra entidad consorcial.⁸⁷ Tampoco faltan, aunque son los menos, los que integran sujetos privados.⁸⁸ De otra parte, la versatilidad del consorcio se manifiesta en su objeto: aparecen muchos adscritos a la satisfacción de un objetivo muy concreto, tan variado como la gestión de un puerto deportivo⁸⁹ o un museo,⁹⁰ la prestación del

79. La variación, señala, de entes en el periodo comprendido entre 2009 y 2021 es “asimétrica”, en la medida en que “se reducen a la mitad el número de organismos autónomos y consorcios”, en tanto que aumentan los de “las entidades públicas empresariales y comunidades de usuarios un 10,2 % y 21,4 %, respectivamente”.

80. De los que son representativos los consorcios, entre otros, Agència de Desenvolupament del Ripollès, Consorci d'Atenció a les persones de l'Alt Urgell o Consorci de Benestar Social del Ripollès.

81. Como el Consorci de Biblioteques de Barcelona.

82. Es el caso del Consorci per al Tractament de Residus Sòlids Urbans del Maresme, al que pertenecen la Diputació de Barcelona y el Consell Comarcal del Maresme.

83. Como en el Consorci del Besòs.

84. Por ejemplo, del Consorci Sanitari del Maresme forman parte el Servei Català de la Salut, la comarca de ese nombre y el Ayuntamiento de Mataró.

85. Que integra, junto con la Administración autonómica, la Diputació de Barcelona y el Ayuntamiento de esta ciudad, el Consorci del Gran Teatre del Liceu.

86. Así, al Consorci de l'Agència de l'Energia de Barcelona pertenecen el Ayuntamiento de esta ciudad, el Àrea Metropolitana, el Institut Català d'Energia, y las universidades Autónoma de Barcelona y Politécnica de Cataluña.

87. Como ocurre en el Consorci Sociosanitari d'Igualada, constituido por el Ayuntamiento de esta localidad y el Consorci de Salut i Social de Catalunya.

88. Así el Consorci del Museu d'Art Contemporani de Barcelona incorpora a una fundación, y el Consorci del Centre Fraternal i del Cercle Mercantil, una asociación cultural y recreativa.

89. Consorci Port de Mataró.

90. Objeto del Museu d'Art Contemporani de Barcelona.

servicio de bibliotecas públicas”,⁹¹ “el posicionamiento de Barcelona como una ciudad ejemplar en el tratamiento de las cuestiones energéticas”,⁹² o la atención a las personas mayores o en situación de dependencia.⁹³ Y otros muchos, por el contrario, para la consecución de fines más abiertos, tales como “promocionar, apoyar y participar en actividades económicas que contribuyan al desarrollo del entorno socioeconómico”,⁹⁴ “la atención a las personas”,⁹⁵ la gestión y prestación de servicios sociales,⁹⁶ o diversos cometidos en los ámbitos de la educación,⁹⁷ la sanidad⁹⁸ o el urbanismo.⁹⁹ En esta visión panorámica de los fines de la entidad, tampoco debe pasar desapercibida la existencia de consorcios creados en garantía de servicios municipales básicos como la gestión y el tratamiento de residuos sólidos urbanos¹⁰⁰ o el abastecimiento de agua potable.¹⁰¹ Finalmente, se observa que, aunque normalmente desarrollan sus cometidos en un determinado sector de la actividad pública, no faltan los que la proyectan sobre más de uno.¹⁰² En suma, la realidad confirma que nos encontramos ante una entidad al servicio de objetivos muy variados en los que, como establecen las disposiciones que la regulan, concurren “finalidades de interés común” a todos sus miembros. Es una fórmula de cooperación que permite a las entidades locales unirse entre sí y con otras administraciones en ámbitos en los que comparten competencias y, por tanto, intereses comunes, lo que los diferencia de la mancomunidad, adscrita —como resulta del artículo 44.1 de la LBRL— al ejercicio de competencias exclusivamente municipales. Ahora bien, la apertura, como decíamos, de esta última entidad a la satisfacción de cometidos que exceden de determinadas obras y servicios

91. Finalidad propia del Consorci de Biblioteques de Barcelona.

92. Consorci de l'Agència d'Energia de Barcelona.

93. Consorci Sociosanitari d'Igualada.

94. Como es el caso del consorcio Agència de Desenvolupament del Ripollès.

95. Cometido propio del Consorci d'Atenció a les Persones de l'Alt Urgell.

96. Por ejemplo, los consorcios Benestar Social del Ripollès o Benestar Social Gironès-Salt.

97. Como es el caso del Consorci d'Educació de Barcelona.

98. Ámbito en el que aparecen un buen número de consorcios, como, entre otros: Sanitari de Mataró, Serveis Bàsics de Salut o Sanitari de l'Anoia.

99. Como los consorcios Urbanístic l'Agulla o VNG Eixample Nord.

100. Por ejemplo, los consorcios de Tractament de Residus Urbans del Maresme, de Gestió de Residus del Vallès Occidental o el Consorci del Bages per a la Gestió de Residus.

101. Caso del Consorci d'Aigües Costa Brava Girona o del Consorci per a la Gestió Integral d'Aigües de Catalunya.

102. Como el Consorci del Besòs, cuyos estatutos establecen que su función está “orientada a la prestación de servicios públicos” y diversos cometidos en el ámbito del urbanismo.

municipales y, aunque en mucha menor medida, la existencia de consorcios para la gestión de servicios públicos ponen de manifiesto que la línea divisoria entre una entidad y otra se ha difuminado extraordinariamente, al utilizarse para la satisfacción de unos mismos fines. No obstante, el objeto del consorcio —al menos en Cataluña y con carácter general— se sitúa en áreas concretas de la actividad administrativa, a diferencia de lo que es hoy frecuente en las mancomunidades, que asumen competencias en ámbitos muy diferentes.

4. Algunas reflexiones sobre una nueva regulación de las entidades de cooperación

No cabe dudar —dato que debe ser tenido en cuenta ante cualquier reforma que pueda plantearse— sobre el éxito de las entidades de cooperación, en particular de las mancomunidades, lo que no debe sorprender, pues aúnan valores importantes. El más relevante, quizás, el que, a diferencia de entidades surgidas desde otras instancias, sean los municipios los que deciden sobre su creación y determinan su objeto,¹⁰³ de modo que se facilita la prestación de los diferentes servicios públicos, el ejercicio de cada competencia, en ese nivel adecuado a sus propias características y a las del espacio que les sirve de base. En suma, tienen la “virtud fundamental” de “cohonestar, por una parte, los principios de eficacia y de proximidad, y, por otra, los principios de eficiencia y de representación democrática, en la gestión de las funciones y servicios públicos”,¹⁰⁴ y constituyen, como su propia historia demuestra, una buena alternativa a la fusión de esos municipios con niveles muy bajos de población, pero también una buena opción para la prestación conjunta de determinados servicios en grandes áreas urbanas. Igualmente, el carácter voluntario de quienes los crean, su capacidad para aunar la voluntad de entidades locales y no locales y para articular una actuación unitaria al servicio de los intereses más diversos, explica, de otra parte, el mismo éxito de los consorcios.

103. La disponibilidad de los municipios sobre la entidad ha sido recientemente destacada por la STC 19/2022, de 9 de febrero, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo frente al artículo 74.2 de la LAULA. Declara inconstitucional el inciso que atribuía la competencia para la aprobación de la modificación de los estatutos de la mancomunidad a la propia entidad, en la medida en que “no garantiza que los municipios asociados, ante reformas sustanciales que afectan a su autonomía, puedan ejercer una capacidad decisoria semejante a la garantizada en el momento funcional”.

104. Almeida, “La cooperación entre municipios”, 626.

Ahora bien, junto a sus luces, es obligado también dejar constancia de las sombras que se proyectan sobre estas entidades, concretamente sobre las mancomunidades, respecto de las que numerosos autores han manifestado ya la necesidad de reconsiderar su objeto,¹⁰⁵ han denunciado “las duplicidades organizativas” que generan¹⁰⁶ o la “devaluación que implican del principio constitucional de ‘centralidad municipal’”.¹⁰⁷ Y, paralelamente, han reivindicado la obligación de “establecer con claridad el marco de actuación que corresponde a las diputaciones provinciales y a las mancomunidades de municipios”,¹⁰⁸ reforzando el papel de las primeras, en detrimento del de “aquellas mancomunidades que no asumen la ejecución de obras o servicios determinados sino otras actividades genéricas e indeterminadas que bien podrían ser gestionadas por las diputaciones provinciales”.¹⁰⁹ Incluso se ha propuesto “su posible supresión, acompañada de una redistribución de competencias entre municipios y provincias que asigne a estas últimas aquellas competencias que los municipios no puedan prestar”,¹¹⁰ desde el presupuesto de que “la provincia (o algunas provincias) ha sido desplazada del ejercicio de aquellas competencias que está llamada a desarrollar”.¹¹¹ Estas y otras reflexiones que pudieran traerse a colación nos sitúan ante el verdadero centro de gravedad en torno al cual debe girar cualquier reforma: el relativo a la propia articulación del nivel supramunicipal de satisfacción de los intereses generales.

Existe consenso doctrinal, desde hace tiempo además, en situar el nivel intermedio de gobierno como “unos de los elementos más necesitados de

105. Se ha afirmado así que solo deberían crearse para prestar “el conjunto de competencias puntuales, más afines a una modalidad de prestación de servicios que a una entidad local de fines universales” (Zafra, “El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España”, 96) o con “una disponibilidad limitada centrada, en lo esencial, en la prestación de servicios no obligatorios” (Castillo, “La reforma de los gobiernos locales en España: ¿Una oportunidad perdida para lograr una planta local competitiva y sostenible?”, 1973).

106. Díez Sánchez, “Estrategias para ganar tamaño en la gestión administrativa tras la reforma local de 2013”, 157.

107. Velasco, “Competencias para la reforma de la planta municipal”, 62-63.

108. Zamora, “La reestructuración de la planta del gobierno local y las mancomunidades de municipios”, 143-4.

109. Carbonell, “¿Existe un criterio sobre las diputaciones provinciales?”, 190.

110. Arenilla, “El pequeño municipio”, 193, y 195.

111. Según denunciara la Fundación Democracia y Gobierno Local. VV. AA., *Libro verde*, 193.

profunda reforma en la organización territorial local”.¹¹² Un acuerdo que alcanza también a los objetivos de una reforma que debe ir encaminada tanto a la solución de los problemas derivados de una estructura territorial definida por la presencia de un elevado número de municipios con niveles muy bajos de población, como a la satisfacción de las demandas propias de los municipios medianos y grandes y de los ubicados en las grandes áreas urbanas. Es preciso atender, en suma, a “la diversificación del nivel intermedio local”¹¹³ y adecuar los gobiernos locales a esa realidad tan distinta representada por los entornos rurales y urbanos.¹¹⁴ Cabe insistir en que la estructura del nivel supramunicipal ha de ser diversa. Debe ser la adecuada a la realidad y características de cada territorio autonómico y, por otra parte, debe ser capaz de ofrecer, en el ámbito de cada comunidad autónoma, la respuesta que cada espacio concreto demande.

De otra parte, es claro que una mejor ordenación del nivel intermedio de gobierno local pasa, sin duda, por la delimitación precisa de las entidades que lo componen y, sobre todo, por la determinación del sentido y función de cada una de ellas, de su “propia razón de existir”, en términos de Velasco.¹¹⁵ Es preciso saber qué entidades valen para qué cosa y decidir cuál o cuáles son, en cada territorio, las más adecuadas para la satisfacción de los diferentes intereses supramunicipales, pues lo contrario, como se ha dicho, desemboca en “la duplicidad y la ineficiencia” y termina privando de “justificación a una necesidad estructural”.¹¹⁶

En esa tarea de mejor delimitación de las distintas entidades existentes, es imprescindible contar con la existencia de las diputaciones, con las que debe procurarse —reconociendo que es difícil— la oportuna articulación. En cualquier caso, lo que no parece procedente es que, como hoy ocurre, existan varias entidades en un mismo territorio para satisfacer idéntico interés público, ejercer igual competencia. Y es que, si bien cada una de las entidades previstas en el ordenamiento vigente responde a una “idea, fin o razón” diferente,¹¹⁷ lo cierto es que, con demasiada frecuencia, se solapan

112. Font, y Galán, “Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización”, 27.

113. En tal sentido: Font, y Vilalta, “El Gobierno local en 2020, un año para olvidar”, 20-21.

114. Como ha señalado, entre otros, Díez Sastre, “Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos”, 124-126.

115. Velasco, “La planta local en España”, 31.

116. López-Medel, y Zafra, “Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios”, 266.

117. Como explica Velasco, “La planta local en España”, 31.

en su respuesta a unas mismas necesidades, no solo en la realidad sino en las propias normas que las regulan, como evidencian aquellas previsiones que establecen que no pueden “coexistir dos o más entidades de cooperación sobre un mismo territorio cuando coincidan en un mismo objeto”.¹¹⁸ Es una situación, por lo demás, que queda reflejada en la memoria preliminar del Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña, que sitúa entre sus objetivos “la racionalización de las estructuras locales para simplificarlas y evitar situaciones o escenarios que generen duplicidades de actuación”, así como la proliferación de nuevas entidades que “no sean estrictamente necesarias”. No en balde “la superposición desordenada (y, en algunos casos, arbitraria) de entidades locales intermedias que, en muchas ocasiones, pretenden dar respuesta a los mismos problemas con competencias solapadas” se ha considerado “uno de los males endémicos de nuestro sistema de gobierno local”.¹¹⁹

En relación concretamente con las mancomunidades, parece oportuno reflexionar sobre el papel que esta entidad ha de desempeñar y, muy especialmente, sobre la propia idoneidad de esa mancomunidad evolucionada, calificada ya por alguna ley autonómica como entidad territorial. Y es que, en cuanto entidad adscrita, en definitiva, a la satisfacción de intereses múltiples y heterogéneos en áreas que integran varios municipios, viene en cierta medida a solaparse con las diputaciones —o, al menos, el riesgo existe—. De hecho, y como dijimos, algunos autores han cuestionado, con la vista puesta en la entidad provincial, este modelo de mancomunidad y la oportunidad de volver al sentido tradicional de la figura, al igual que lo hicieron, hace ya tiempo, la Fundación Democracia y Gobierno Local¹²⁰ o la FEMP, que propugnaba, además, la supresión de todas aquellas mancomunidades que se han convertido en un auténtico nivel intermedio de gobierno local.¹²¹

La reflexión sobre la oportunidad y el sentido de las mancomunidades, en particular de las que asumen cometidos amplios y diversos, cobra

118. Por ejemplo, artículo 61.2 de la LAULA.

119. Concretamente, por la Fundación Democracia y Gobierno Local. VV. AA., *Libro verde*, 175.

120. Que, en 2011, y a propósito de la ley de mancomunidades de Extremadura, expresaba sus dudas sobre “el correcto encaje en el marco normativo actual” de este tipo de mancomunidad, pues no cabe olvidar que estamos ante una entidad con “competencias especializadas” y “no pueden tener una configuración de Gobiernos locales intermedios”. VV. AA., *Libro verde*, 179.

121. FEMP, “Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias”.

singular interés en aquellos territorios en los que existen comarcas, toda vez que puede llegarse a una confusión entre el cometido propio de una y otra entidad. El mismo calificativo de “mancomunidad de ámbito comarcal” en la ley valenciana de 2018 o la previsión en la ley de régimen local de Castilla y León de que “las mancomunidades de interés general” puedan solicitar “su institucionalización como comarcas”¹²² ilustran bien sobre ello. Es verdad que, si atendemos al diseño legal de estas entidades, al menos en el derecho estatal y en el de algunas comunidades autónomas, la mancomunidad es la instancia concebida para una prestación asociada de determinados servicios municipales, en tanto que la comarca, en cuanto entidad territorial, está llamada al ejercicio de competencias diversas, resultado de un reajuste del poder que implica a las propias comunidades autónomas. Ahora bien, nada se opone —es más, existen razones de diferente índole que apoyan esta opción— a que, existiendo comarcas, sean ellas las encargadas de una prestación conjunta de determinados servicios municipales. También, y de otra parte, son ya las llamadas a ejercer esas competencias ligadas a fines que trascienden de estos servicios en materias que forman parte de sus competencias propias, por más que aparezcan en los estatutos de muchas mancomunidades. Y lo mismo puede decirse de aquellos espacios en los que existe un área metropolitana, como correctamente entendió la LAMB al disponer “la sucesión de la mancomunidad de municipios del área metropolitana de Barcelona”. En conclusión, allí donde existe una organización comarcal sumada a la provincial —como es el caso de Cataluña— es importante valorar cuándo la mancomunidad es necesaria y, en su caso, qué tipo de mancomunidad, al servicio de qué intereses. Desde luego, y en principio, no parece que lo sea, aunque existan muchas, la que asume fines múltiples y no siempre bien determinados en distintos sectores de la actividad pública. Además, no debe olvidarse que, para la satisfacción de intereses en esos ámbitos de competencia compartida entre municipios y Administración autonómica en los que se sitúa por general la mancomunidad evolucionada, nuestro derecho cuenta con la figura del consorcio. Podrá tener sentido, en su caso, la mancomunidad llamada a resolver las necesidades puntuales de concretos municipios en un determinado momento. En esta línea apunta —habrá que estar atentos a si fragua o no— el Gobierno de esta comunidad autónoma, que ya en el proyecto de ley de gobiernos locales presentado en su Parlamento en 2013 y que no llegó a prosperar disponía que, para que pudiera crearse una mancomunidad

122. Artículo 32.4.

para la prestación de servicios locales, debía quedar acreditado que esta no podía ser llevada a cabo por la comarca o el área metropolitana y que tampoco podía satisfacerse mediante un convenio.¹²³ La reciente memoria del Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales declara que, “por lo que respecta a la creación y mantenimiento de mancomunidades y otras formas de gestión conjunta de servicios locales, estas deberían tener un carácter subsidiario y más excepcional que el que ha tenido hasta ahora”, bajo el presupuesto de que “las comarcas deben caracterizarse como ámbito de prestación o gestión común de los servicios municipales” y “las veguerías deben cumplir, en última instancia, una función de garantía de los servicios municipales ejerciendo sus funciones de cooperación y asistencia coordinadamente con las comarcas”.

En conclusión, resulta obligado un esfuerzo por deslindar cuál es el sentido y función de cada una de las entidades locales a partir de la realidad y características de los distintos territorios autonómicos. Existen ya algunas propuestas doctrinales encaminadas a aportar criterios para la decantación en favor de unas u otras entidades, entre las que destaca el sugerente “sistema de evaluación comparativa de la legitimidad de los distintos tipos de Administraciones locales” de Velasco.¹²⁴ En este esfuerzo cabe también dejar apuntadas las posibilidades que, sin duda, podría brindar una regulación mejor por parte de nuestro derecho —actualmente, muy deficitaria—¹²⁵ sobre la delimitación del nivel óptimo de prestación de los diferentes servicios públicos; una regulación que establezca a quién corresponde determinar esos ámbitos territoriales y de acuerdo con qué reglas o criterios, y a cuyos efectos pueden destacarse las posibilidades —hasta ahora poco exploradas— ofrecidas por la ordenación del territorio y las técnicas a su servicio.¹²⁶

Al margen del debate sobre cuál deba ser la función propia de la mancomunidad y su posición respecto del resto de las entidades locales existentes, resulta obligado también reflexionar sobre si la regulación vigente precisa de algunas modificaciones que perfeccionen su régimen y logren una mejor adecuación entre el derecho y la realidad. Aunque esa valora-

123. *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, n.º 141, de 9 de diciembre de 2013.

124. Velasco, “La planta local en España”, 25-52.

125. Sobre el particular, véase Vaquer, “Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales”, 150.

126. Apuntadas ya por Bassols, “Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley reguladora de las bases del régimen local”, 462-465, o López, “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, 108.

ción tendría que hacerse a partir del ordenamiento propio de cada comunidad autónoma, en términos generales cabe plantear la oportunidad de una nueva ordenación que establezca las necesarias diferencias entre las mancomunidades tradicionales y las evolucionadas, en cuyo ámbito, a su vez, es probable que haya que diferenciar —como ya hace la Ley 7/2013, de Ordenación, Servicios y Gobierno del territorio, de Castilla y León¹²⁷ entre las mancomunidades de “interés general urbano” y las de “interés general rural”, dado que los problemas y necesidades de los territorios en los que se asientan unas y otras son muy distintos. Por ello, deben serlo también, en la medida necesaria, las normas que las regulan¹²⁸ en ámbitos como la organización de la entidad, su régimen de funcionamiento y, por supuesto, su objeto, que debería quedar delimitado con una mayor precisión, de tal forma que desaparezcan aquellas previsiones estatutarias en las que resulta realmente difícil averiguar cuáles son las competencias que otorgan, con la consecuencia, en muchos casos, de la propia inactividad del ente creado,¹²⁹ inactividad, y resultado, en otras ocasiones, de la falta de los necesarios recursos para su actuación —otro de los extremos del régimen de estas entidades, en el que el ordenamiento ha de avanzar, ahondando, entre otras posibles medidas, en esa acción de fomento que constituye en todas las leyes que las regulan la principal justificación de esa declaración de mancomunidades integradas o de interés general.

En conclusión, en nuestro ordenamiento existen fórmulas suficientes al servicio de la necesaria cooperación entre las entidades locales, aunque también —y todos debemos comprometernos con ello— existe margen para una mejora que, confiemos, logren las anunciadas modificaciones legales a nivel tanto estatal como autonómico.

127. Capítulos II y III del título IV.

128. El TRLOC demuestra, con su atención específica a las comarcas de montaña y a las comarcas que comprenden zonas deprimidas, la necesidad de ajustar el régimen de una entidad a las distintas realidades del territorio en el que se asientan.

129. Los informes de fiscalización del sector público local del Tribunal de Cuentas son suficientemente ilustrativos a este respecto. Así, el del año 2019, de 27 de julio de 2021, expresa en sus “conclusiones” que, de las mancomunidades que “incumplían reiteradamente la obligación de rendir cuentas, un volumen significativo de ellas se encuentra en situación de inactividad durante un periodo prolongado de tiempo, lo que determina que su permanencia de alta resulte injustificada. Entre las que tenían actividad, la mayoría aducían problemas derivados de la falta de medios técnicos y personales y el 43 % no había adaptado sus estatutos a lo exigido por la normativa para no incurrir en causa de disolución”. El del año 2020, conocido en julio de 2022, da cuenta de cómo solo 328 mancomunidades, de un censo de 833, había cumplido con la obligación de rendición de la cuenta general correspondiente a ese ejercicio. Estos informes pueden consultarse en la página web del Tribunal.

Bibliografía

- Almeida Cerredá, M. “La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España”. *Istituzioni del federalismo: Rivista de studi giuridici e politici* 3 (2012).
- Arenilla Sáez, M. “El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios”. *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.
- Barrero Rodríguez, C. “Las mancomunidades en la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local. El mantenimiento final de la situación anterior”. En M.^a Baño León, coord., *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado, II*. Madrid: Centro de Estudios políticos y Constitucionales, 2016.
- . “La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental”. *Revista Española de Derecho Administrativo* 170 (abril-junio 2015).
- . “Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”. *Revista Andaluza de Administración Pública* 45 (2002).
- Bassols Coma, M. “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)* 34 (2014).
- . “Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local: Experiencias y perspectivas”. *La provincia en el Estado de las autonomías*. Diputación de Barcelona - Marcial Pons, 1996.
- Bello Paredes, S. A. “Las veguerías y las provincias en Cataluña”. *Revista de Administración Pública* 184 (2011).
- Carbonell Porras, E. “Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)* 56 (2021).
- . “¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia”. *REALA* 15 (2021).
- . “¿Existe un criterio sobre las diputaciones provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía”. En L. Cosculluela Montaner, y L. Medina Alcoz, dir., *Crisis económica y reforma del régimen local*. Cizur Menor: Thomson-Reuters, 2012.
- . “La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)”. *Anuario de Derecho Municipal*, 2010.
- Castillo Blanco, F. “La reforma de los gobiernos locales en España: ¿Una oportunidad perdida para lograr una planta local competitiva y sostenible?”. *Memorial para la reforma del Estado, Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado, II*. Madrid: Centro de Estudios políticos y Constitucionales, 2016.

- Díaz Sastre, S. “Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos”. *Documentación Administrativa* 6 (2016).
- Díez Sánchez, J. J. “Estrategias para ganar tamaño en la gestión administrativa tras la reforma local de 2013”. En A. Boix Palop, y A. M. de la Encarnación, coord., *Retos del Gobierno local tras la reforma de 2013*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 2015.
- FEMP. “Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias”. *Propuestas de la Comisión de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares de la Federación Española de Municipios y Provincias*. 10 de abril de 2012.
- Fernández-Figueroa Guerrero, F. “El Gobierno local a debate”. Texto facilitado por el autor.
- Fernández-Figueroa Guerrero, F., y J. C. Montoya Vilches. *Los planes provinciales como instrumentos jurídicos necesarios en la cooperación municipal y para el ejercicio de competencias propias de las diputaciones*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2019.
- Font i Llovet, T. “La reforma de la planta local”. *Revista Española de Derecho Administrativo* 158 (2013).
- Font i Llovet, T., y M. Vilalta Reixach. “El Gobierno local en 2020, un año para olvidar”. *Anuario de Gobierno Local* (2020).
- Font i Llovet, T., y A. Galán Galán. “Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización”. *Anuario de Gobierno Local* (2014).
- Franco Jiménez, T., y M. Zafra Víctor. “La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local”. *REALA* 17 (2022).
- Galán Galán, A. “La creación de la figura de la ‘comunidad de municipios’ por la Ley catalana 21/2002, de 5 de julio, de séptima modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña”. *RGDA* 1 (2002).
- López-Medel Bascones, J., y M. Zafra Víctor. “Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación”. *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.
- López Ramón, F. “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”. En J. M. Gimeno Feliú, coord., *Organización local. Nuevos modelos*. Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters, 2011.
- Martínez García, J. L. “Diez tesis sobre organización territorial”. *Revista de Estudios Locales* 186 (2015).
- Mellado Ruíz, L. *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ¿Una nueva reforma económica local?* Granada: CEMCI, 2014.
- Ministerio para las Administraciones Públicas. *Las mancomunidades intermunicipales en el régimen local español*. Madrid, 1994.
- Mir, J. “La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña”. *Anuario de Gobierno local* (2006).

- Nieto Garrido, E. “La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”. *Revista Española de Derecho Administrativo* 165 (2014).
- Parejo Alfonso, L. “El porvenir a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura, del escalón supramunicipal de la Administración local”. *Cuadernos de Derecho Local (ODL)* 40 (2016).
- Rebollo Puig, M. “La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes”. *REALA* 308 (2008).
- Riera Figueras, P., C. Haas, y C. Amer Capdevilla. “Las mancomunidades en España”. *Boletín de la A.G.E.*, n.º 39 (2005).
- Toscano Gil, F. “Otra vez los consorcios administrativos: Novedades introducidas por la Ley 40/2015, de Régimen jurídico del sector público”. *Revista Vasca de Administración Pública* 105 (2016).
- . “El consorcio administrativo en la encrucijada”. *REALA* 3 (2015).
- Vaquer Caballería, M. “Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales”. *Cuadernos de Derecho Local* 29 (2012).
- Velasco Caballero, F. “Reformas en el régimen local: el inicio de un nuevo ciclo”. *Anuario de Derecho municipal*, 2021.
- . “Competencias para la reforma de la planta municipal”. *Cuadernos de Derecho Local (ODL)* 29 (2012).
- . “La planta local en España: criterios para la toma de decisiones”. *Anuario de Derecho Municipal* (2010).
- Vilalta Reixach, M., y R. Gracia Retortillo (dirs.). *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2016.
- Villar Rojas, F. “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. En F. Balaguer Callejón, y E. Arana García, coord., *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*. Vol. II. Aranzadi, Thomson-Reuters, 2014.
- VV. AA. *Libro verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.
- Zafra Víctor, M. “El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España”. *Cuadernos de Derecho Local* 27 (2011).
- Zamora Roselló, R. “La reestructuración de la planta del gobierno local y las mancomunidades de municipios”. En J. J. Díez Sánchez, coord., *La planta del Gobierno local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013.