

# Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios

José M.<sup>a</sup> Feria Toribio (coord.)



**Mancomunidades,  
consorcios, áreas  
metropolitanas y  
redes de municipios**



# Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios

José M.<sup>a</sup> Feria Toribio (coord.)



Los textos contenidos en esta publicación proceden del taller *Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios*, celebrado en septiembre de 2013 en Sevilla, y organizado por el Centro de Estudios Andaluces.

Edita:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,  
Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

© De los textos: sus autores

© De la edición:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces

Bailén, 50 — 41001 Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

[www.centrodeestudiosandaluces.es](http://www.centrodeestudiosandaluces.es)

Primera edición, noviembre de 2013

ISBN: 978-84-941817-1-9

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>9</b>
<b>2.</b>	<b>REDES DE COOPERACIÓN LOCAL COMO EXPRESIONES DE NUEVA GOBERNANZA</b> .....	<b>13</b>
	José M.ª Feria Toribio	
<b>3.</b>	<b>LA REFORMA LOCAL Y LA INTERMUNICIPALIDAD</b> .....	<b>31</b>
	Francisco Toscano Gil	
<b>4.</b>	<b>LA INTERMUNICIPALIDAD COMO MODALIDAD DE GESTIÓN DESDE LA EXPERIENCIA</b> .....	<b>43</b>
	Fernando Fernández-Figueroa Guerrero	





# 1. Introducción

**E**n el momento actual, una importante cantidad de procesos y asuntos sociales, económicos y territoriales se desenvuelven a una nueva escala que supera la tradicional de la local, especialmente, pero no sólo en ellos, en los ámbitos metropolitanos. Y consecuentemente a esta nueva escala es a la que deben desarrollarse y aplicarse instrumentos de intervención acordes a su funcionamiento y naturaleza, como por ejemplo, todos aquellos servicios y funciones públicas que como los sistemas de transportes, el abastecimiento y saneamiento de agua, las políticas de vivienda, las referidas a mercados de trabajo, etc., tienen como escenarios de su despliegue esta nueva ciudad real. No es de menor importancia, frente a tales cuestiones, la necesidad de abordar la ordenación física de estos ámbitos, ya que esta escala es la ineludible para abordar aspectos tales como el tratamiento global del crecimiento urbano, el diseño y trazado de los sistemas de comunicaciones y otras infraestructuras básicas, el papel estructurante del sistema de espacio libre y el paisaje, la localización y organización de equipamientos de nivel superior o la dotación de espacios productivos. Pero sobre todo la adecuación a la ciudad real debe permitir, desde un punto de vista político administrativo, la mejora de la coordinación de inversiones, el desarrollo de políticas homogéneas y espacialmente redistributivas y ajustar el nivel de representación y decisión política a la escala y ámbito en la que realmente los ciudadanos y agentes económicos desarrollan su vida y sus actividades.

Este contexto es por tanto un escenario privilegiado en el que pueden plantearse nuevas formas de administrar y hacer política en el territorio, es decir de nueva gobernanza

territorial o *geogovernance*, «un sistema en el que los diferentes niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales... en un patrón altamente variable, y no jerárquico, de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de política»<sup>1</sup> (Llamazares y Marks, 1999; 49).

La nueva gobernanza abarca numerosas vertientes, pero tiene en la cooperación institucional, tanto horizontal como multinivel, uno de los pilares clave. En este sentido, el papel que juegan las propias administraciones locales, que son las instituciones nucleares de organización política administrativa del territorio y las más cercanas a los ciudadanos, es especialmente relevante desde el punto de vista de dicha nueva gobernanza y, en consecuencia, a la vez como un necesario referente para los cambios a abordar en sus bases de funcionamiento.

Lo que se ha abordado en este Taller sobre Intermunicipalidad es, en primer lugar, una aproximación a las diferentes fórmulas de redes de cooperación local en el territorio y a la manera en que éstas se materializan en el concreto caso andaluz, centrando el foco en las formulas asociativas contempladas en la Ley de Bases de Régimen Local; y finalmente, analizando cómo todo ello se comporta en los ámbitos metropolitanos por ser aquellos donde es más palpable y necesaria la existencia de redes de cooperación local.

En segundo lugar, se ha analizado la incidencia de la futura Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local sobre el régimen jurídico de las agrupaciones de municipios de existencia constitucional no necesaria (fundamentalmente mancomunidades y consorcios), incluyendo una valoración de la constitucionalidad de estas medidas, así como sobre su oportunidad, a resultas de los efectos que, posiblemente, tendrá sobre el futuro de estas entidades. Si bien, partiendo de la base de que, el mayor impacto sobre la realidad de estas entidades, se está produciendo ya, de presente, por razón de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Finalmente, la tercera ponencia aborda la práctica real de la cooperación local a través de las numerosas experiencias existentes en el ámbito andaluz, con especial énfasis en dos aspectos, el protagonismo creciente de los consorcios y el papel que están jugando las Diputaciones.

---

1 LLAMAZARES, I. y MARKS, G. (1999): «Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea». En LLAMAZARES Y REINARES: *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*. Valencia: Tirant Lo Blanc, pp. 28-54.

Tanto las diferentes ponencias como las intervenciones realizadas en el debate posterior por parte de los asistentes al taller reflejaron la relevancia de la cooperación local como factor clave para afrontar los nuevos retos de la sociedad actual en una perspectiva de nueva gobernanza, valorando a su vez que la nueva reforma que se plantea de la administración local no contribuye, sino al contrario, a promover e incrementar esta nueva cultura de cooperación.

*José M.<sup>a</sup> Feria Toribio*  
Catedrático de Geografía Humana  
Universidad Pablo de Olavide



## 2. Redes de cooperación local como expresiones de nueva gobernanza

José M.<sup>a</sup> Feria Toribio  
Catedrático de Geografía Humana  
Universidad Pablo de Olavide

**L**a cooperación intermunicipal es una de las expresiones más evidentes de la nueva gobernanza, y en un ámbito nuclear, tanto por su papel en la administración política y administrativa, como por ser el más cercano a la ciudadanía. Pero, ¿qué formas adopta este fenómeno?, ¿que presencia tiene para el caso de Andalucía?. Con el objeto de responder a estas cuestiones, en primer lugar, este trabajo presenta una aproximación a las diferentes formas de redes de cooperación local en el caso andaluz. En segundo lugar, el análisis se centra en las fórmulas asociativas incluidas en la Ley de Bases de Régimen Local. Por último, la presencia del fenómeno de la cooperación en el ámbito metropolitano, por ser aquel en el que es más evidente y necesario el desarrollo de esas dinámicas.

### 2.1. Variedad y amplitud de las redes de cooperación local

Una aproximación a la geometría variable de la cooperación de base local en Andalucía debe comenzar por una correcta identificación de las diferentes formas y tipos de dicha cooperación. Hasta un total de 26 tipos distintos de redes de cooperación en la que la participación de las administraciones locales es central o exclusiva pueden ser distinguidos (mancomunidades, consorcios, planes de desarrollo sostenible, unidades territoriales de empleo, Proder, Leader, planes de dinamización turística, agendas 21 supralocales, planes estratégicos, etc.) (ver tabla 1). Para ordenar todo este conjunto se establecen tres modelos básicos de acuerdo al vector obligatoriedad-voluntariedad de dicha cooperación. Los tres modelos básicos:

- Redes de cooperación de base normativa
- Redes de cooperación inducida
- Redes de cooperación voluntarias

*Las redes de cooperación de base normativa* se basan en prescripciones de carácter legal para el desarrollo de determinadas funciones y actividades públicas que requieren cooperación y coordinación multinivel, como son los Planes de Ordenación del Territorio o los de Ordenación de Recursos Naturales.

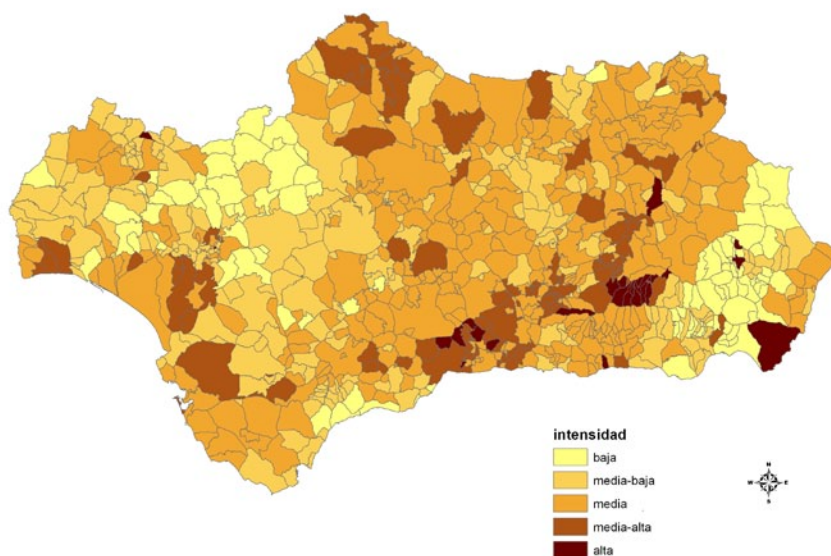
*Las redes de cooperación inducida* tienen su origen en la necesidad u obligatoriedad de la cooperación para la obtención de determinados recursos financieros provenientes de administraciones de nivel superior. Es el caso de las fórmulas asociativas ligadas a la obtención de fondos europeos (Proder, Leader) o los Planes de Excelencia y Dinamización Turística.

Tabla 1. Modalidades de redes de cooperación local

	Modalidades	Naturaleza
	Planes de Ordenación del Territorio	normativa
Mancomunidades	Mancomunidades con funciones vinculadas al desarrollo socioeconómico y el empleo	voluntaria
	Mancomunidades con funciones vinculadas a la gestión de ciclos urbanos: residuos y agua con funciones en materia de obras públicas, infraestructuras y transporte	
	Mancomunidades con funciones relativas a la gestión y protección del medio ambiente	
	Mancomunidades con funciones en materia de actividades productivas	
	Mancomunidades con funciones vinculadas a la planificación física y estratégica	
	Mancomunidades con funciones relativas a la prestación de servicios sociales y la promoción de la cultura	
	Mancomunidades con funciones no incluidas en los anteriores apartados	
Consorcios	Consorcios con funciones vinculadas al desarrollo socioeconómico y el empleo	voluntaria
	Consorcios con funciones vinculadas a la gestión de ciclos urbanos: residuos y agua	
	Consorcios con funciones en materia de obras públicas, infraestructuras y transporte	
	Consorcios con funciones relativas a la gestión y protección del medio ambiente	
	Consorcios con funciones en materia de actividades productivas	
	Consorcios con funciones vinculadas a la planificación física y estratégica	
	Consorcios con funciones relativas a la prestación de servicios sociales y la promoción de la cultura	
	Consorcios con funciones no incluidas en los anteriores apartados	
	LEADER +	inducida
	PRODER 2	inducida
	Planificación y Gestión en Espacios Naturales Protegidos	normativa
	UTEDLT	normativa
	Planes Estratégicos supramunicipales	voluntaria
	Agendas 21 supramunicipales	voluntaria
	Planes de Excelencia y Dinamización Turística	voluntaria
	Ámbitos para la prestación de servicios sanitarios	normativa
	Planes de Desarrollo Sostenible en Parques Naturales	normativa

Finalmente, están las *Redes de cooperación voluntarias*, surgidas por propia iniciativa local para el desarrollo de sus políticas, competencias y prestación de servicios públicos. Entre ellas están los diferentes tipos de mancomunidades y consorcios (figuras asociativas contempladas en la Ley de Bases de Régimen Local) para la prestación de servicios públicos y las redes de cooperación supralocal para el desarrollo de procesos de planificación tales como planes estratégicos y agendas 21.

Figura 1. Intensidad de la cooperación local en Andalucía



Si representamos cartográficamente todas las redes existentes, incluyendo todos los municipios que integran cada una de ellas —haciéndolo además de una forma ponderada de acuerdo al nivel de voluntariedad de la cooperación— lo que nos permite observar, obviamente, es una geometría variable de la intensidad de la cooperación local en la región. Sin embargo, esta variabilidad no sigue unas pautas territoriales unívocas por grandes conjuntos territoriales (litoral, campiñas, Sierra Morena, etc.) o por modelos de organización espacial (áreas metropolitanas, redes de ciudades medias, ámbitos rurales etc.). Así, por ejemplo, las áreas con mayores niveles de cooperación aparecen distintivamente en algunos ámbitos metropolitanos y en determinados



espacios rurales de baja densidad como El Zenete o Los Pedroches. En el primero de los casos se debe fundamentalmente a la presencia de Mancomunidades y consorcios para la prestación de servicios públicos, siendo además significativo el hecho de que las ciudades centrales siempre suelen tener un nivel inferior de cooperación que sus respectivas coronas metropolitanas. Por su parte, el caso de las áreas serranas rurales mencionadas responde más a una diversificación de las fórmulas y objetivos de la cooperación, por lo que puede señalarse que son las que más genuinamente representan formas de nueva gobernanza en la región.

Como se ha dicho, no puede extenderse sin embargo esta calificación al conjunto de las áreas serranas de la región, ya que, por ejemplo, la Sierra Morena sevillana, vecina a Los Pedroches, se encuentra en el extremo opuesto de niveles de cooperación, lo mismo que sucede con una gran parte del interior almeriense. Cabe señalar que el diverso impulso a la cooperación que muestran las distintas diputaciones provinciales es la que en muchos casos marca diferencias entre unos territorios y otros de similares características y en ese sentido, son las de Córdoba, Jaén y Málaga las que más desarrollan procesos de cooperación local.

## **2.2. El despliegue de mancomunidades y consorcios como redes genuinas de cooperación local**

Como se ha señalado en el epígrafe anterior, el papel central de mancomunidades y consorcios en el desarrollo de redes de cooperación se puede explicar como consecuencia de una serie de características propias que convierten a ambas en la forma preferida por los municipios para establecer vínculos de cooperación. En lo que se refiere a las mancomunidades, sus principales bazas son la voluntariedad y la flexibilidad. La voluntariedad es una característica esencial de las mancomunidades, dado que éstas se crean a iniciativa de los propios municipios, estableciéndose una cooperación totalmente voluntaria e *inter pares*. La flexibilidad se manifiesta a tres niveles: constitutiva, dado que el proceso de creación es sencillo; territorial, ya que los municipios no necesitan tener contigüidad territorial ni pertenecer a una misma provincia, y además pueden agregarse o salir de una mancomunidad con facilidad; y funcional, dado que las mancomunidades pueden ampliar o modificar sin gran esfuerzo sus objetivos y fines iniciales.

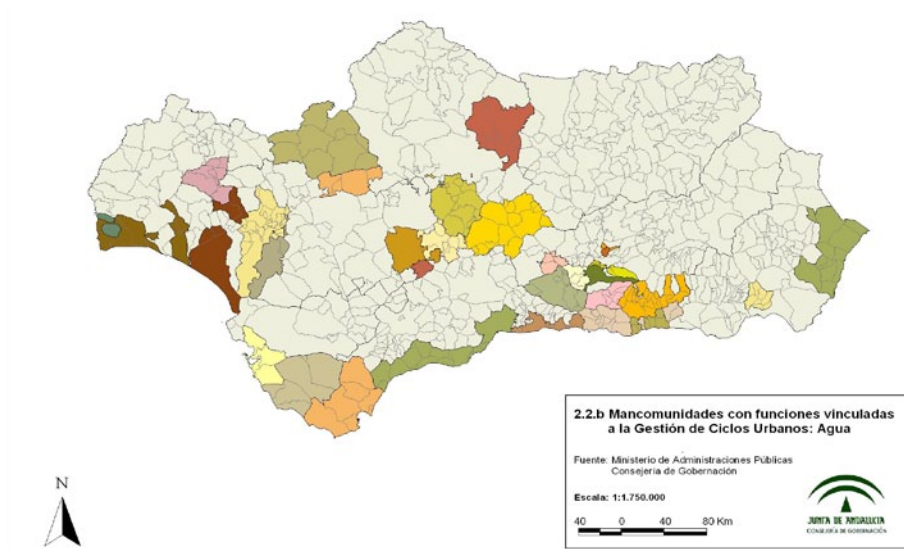
La funcionalidad de las mancomunidades estaba orientada en su origen a la provisión conjunta de servicios de competencia municipal (gestión del agua, residuos, caminos rurales, parques de maquinaria agrícola, etc.), en un intento de superar la problemá-

tica que para determinadas funciones supone la excesiva fragmentación municipal de muchos ámbitos territoriales. Posteriormente se han ido incorporando de forma progresiva nuevas funciones de carácter más ambicioso, relacionadas por ejemplo con la problemática medioambiental o con la prestación de servicios sociales. En un último estadio de esta evolución, se percibe la aparición de mancomunidades destinadas a la potenciación del desarrollo de los municipios mancomunados, en muchos casos complementándose los objetivos netamente económicos con otras dimensiones como la social, la ambiental o la territorial. Esta nueva funcionalidad de las mancomunidades plantea según algunos analistas ciertos interrogantes con respecto a la adecuación a lo dispuesto en el marco legal (que contemplaría funciones de carácter más básico que las aquí mencionadas), así como en relación con otras formas de cooperación con las que podrían solaparse en el plano funcional.

El grado de implantación de las mancomunidades en España está en parte condicionado por las políticas autonómicas al respecto. Mientras que en otras comunidades autónomas las mancomunidades han permanecido ligadas a la división comarcal del territorio (caso de Cataluña) o se han planteado como paso previo a la comarcalización (Aragón), en Andalucía su desarrollo parece vinculada a la ya comentada necesidad de paliar la fragmentación municipal.

El papel de las diputaciones provinciales es relevante de cara a explicar la distribución de estas entidades en el mapa regional. En Andalucía existen un total de 114 mancomunidades, las cuales presentan marcadas diferencias en cuanto a su distribución a nivel provincial. Mientras que tres provincias, Sevilla, Huelva y Granada, poseen en su conjunto el 72 % de las mancomunidades andaluzas, Málaga, Jaén, Cádiz y Almería agrupan tan sólo el 13 % de las mancomunidades andaluzas. La situación de Córdoba es intermedia, con un 12 % del total. Esta situación es debida en parte al impulso de las diputaciones provinciales con respecto a la iniciativa; el caso más claro es el de la Diputación de Jaén, cuya decantación por la figura del consorcio es la causa más probable del escaso éxito de las mancomunidades en esta provincia (sólo existe una en la actualidad, y se encuentra sin actividad).

Figura 2. Ejemplo de distribución territorial de mancomunidades



Según su distribución por grupos de tamaño de los municipios, el hecho más significativo es la baja presencia de esta figura en los municipios de mayor tamaño, en los que sólo la mitad de ellos pertenece o está integrado en alguna mancomunidad. Como se verá más adelante, es la fórmula del consorcio la que ha sido elegida por estas grandes ciudades como la fórmula preferida para abordar, mediante la cooperación, asuntos de interés compartido.

Con respecto al tamaño, según número de municipios, de las mancomunidades andaluzas, la media es de 8,5 municipios por mancomunidad, algo inferior a la media nacional establecida en 8,8. El 73 % de las mancomunidades presenta un número igual o menor a 10 municipios, siendo el grupo más numeroso el de las mancomunidades con 5 o menos municipios (42 % del total). Un reducido número de mancomunidades presenta unos valores de agregación de municipios muy por encima de la media: más de 20 y hasta 31 municipios. Este fenómeno se localiza exclusivamente en las provincias de Sevilla y Granada.

Para finalizar este análisis general, cabe señalar el elevado índice de solapamiento existente entre las distintas mancomunidades. Si bien la mayoría de los municipios mancomunados (65,59 %) pertenecen a una única mancomunidad, es destacable el

hecho de que más de la tercera parte (34,41 %) de los municipios pertenezca a más de una mancomunidad. Muchos de estos solapamientos se producen entre mancomunidades cuyos ámbitos territoriales son claramente diferenciados, pudiendo existir solapamiento en uno o dos municipios a lo sumo. Esta circunstancia permite afirmar que, aunque en determinados casos las mancomunidades coinciden con ámbitos territoriales bien definidos, a veces denominados específicamente como comarcas, no puede hablarse de una embrionaria comarcalización del territorio andaluz basada en la división del territorio llevada a cabo por las mancomunidades.

Por su parte, los Consorcios locales constituyen una figura de especial en el Derecho Privado español, vinculada a diversas situaciones que, como las sociedades agrarias o las comunidades de aguas, requieren de un instrumento de cooperación. Al igual que sucedía en el caso de las mancomunidades, la aparición de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL) contribuye a consolidar esta figura, otorgándole una dimensión más amplia. Esta Ley posibilita, mediante los Consorcios o Convenios Administrativos Locales, la cooperación económica, técnica y administrativa entre la administración local y la administración del Estado y de las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común. La LRBRL atribuye además a las entidades locales la capacidad para constituir consorcios con otras administraciones públicas para fines de interés común, o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de la administración, convirtiéndose por tanto en auténticas experiencias de gobernanza multinivel.

La cooperación establecida a través de los consorcios mantiene el carácter voluntario que se destacó con respecto a las mancomunidades. Sin embargo, en este caso la colaboración deja de ser *inter pares* al darse cabida a otras administraciones aparte de la local, así como a las entidades privadas. Esta ampliación del marco de la cooperación la hace más efectiva para la consecución de determinados fines y permite una mayor influencia de las administraciones públicas de nivel superior al local en la configuración territorial de la iniciativa

Tal y como se ha indicado para el caso de las mancomunidades, la figura de consorcio ha visto como su finalidad básica inicial ha sido ampliada hacia una funcionalidad más amplia. Como se mencionó anteriormente, el objeto inicial de esta figura de cooperación era instalar o gestionar servicios de interés local, si bien la LRBRL equiparó los objetivos de la misma a los fines de interés común de las administraciones implicadas, abriendo la cooperación a ámbitos como el fomento del desarrollo o la promoción del empleo.

En lo relativo a la presencia y distribución territorial de esta iniciativa en Andalucía, hay que señalar en primer lugar una mayor regularidad en la implantación de los consorcios en el territorio andaluz con respecto a las mancomunidades. De los 151

consorcios registrados, el número presente en cada provincia oscila entre los 27 de Jaén (18 % del total) y los 10 de Huelva (7 % del total), existiendo por tanto una cierta variación pero no encontrándose diferencias interprovinciales tan remarcables como las observables en el caso de las mancomunidades (ver tabla 3).

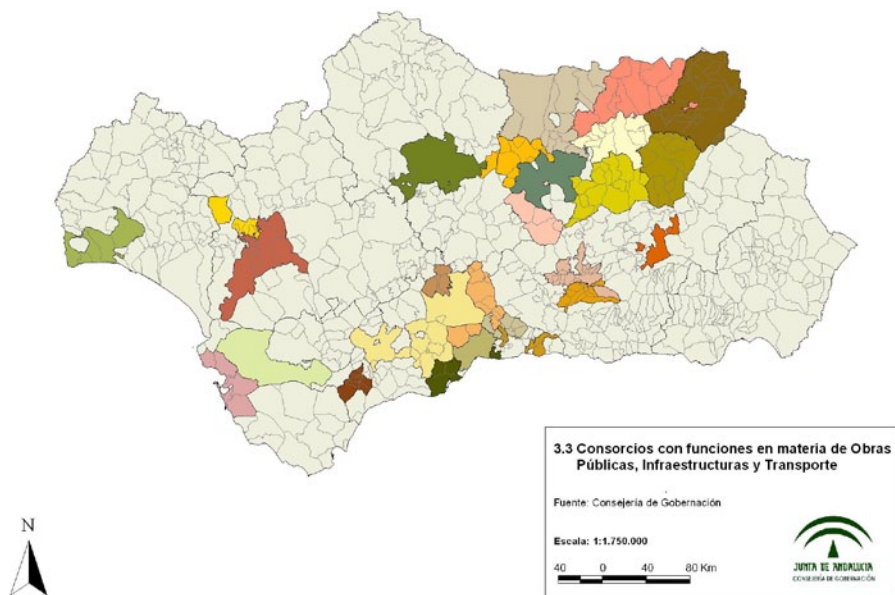
Los datos relativos a los municipios integrados en al menos un consorcio arrojan bastante más luz sobre la presencia de esta figura en el territorio andaluz (ver tabla 2): el 97,4 % de los municipios andaluces pertenece a algún consorcio, porcentaje que asciende al 100 % para el caso de las provincias de Jaén, Almería, Sevilla, Cádiz, Córdoba y Granada. En términos de superficie, la figura de consorcio estaría presente en el 95,41 % del territorio andaluz (83.571 km<sup>2</sup>). La población afectada por la iniciativa ascendería a 7.027.682 habitantes, un 95,52 % de la población total de Andalucía.

La presencia de consorcios según tamaño de población de los municipios revela que, aún dentro de la presencia mayoritaria de esta figura, son los municipios de mayor tamaño los que tienen una menor presencia (en torno al 90 %) no tanto porque la mayoría de ellos no jueguen un papel activo, sino fundamentalmente porque alguno de los grandes municipios andaluces todavía no ha entrado en esta fórmula de cooperación. Por el contrario, prácticamente todos los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes están presentes en algún consorcio.

El número de municipios que integra cada consorcio es en promedio bastante superior al de las mancomunidades (ver tabla 5): 15,7 municipios por consorcio frente a 8,5 municipios por mancomunidad. Es más numeroso el grupo de los consorcios con menor número de municipios (casi dos terceras partes de los consorcios, un 64 %, están conformados por 10 o menos municipios). Sin embargo, la media es aumentada por consorcios de carácter provincial o incluso supraprovincial, como el Consorcio para el Saneamiento Financiero Municipal que engloba un total de 310 municipios.

Las diferencias interprovinciales son en este caso significativas, sobre todo entre los dos extremos: de un lado Huelva, que es la provincia donde menos se ha desarrollado esta figura, que presenta un promedio de apenas 2,3 consorcios por municipio. En la provincia de Jaén, donde como se ha mencionado la diputación ha jugado un papel esencial en la promoción de esta fórmula de cooperación, el promedio alcanza a casi 6 consorcios por municipio, estando también Granada muy cerca de estos valores.

Figura 3. Ejemplo de distribución territorial de consorcios



A nivel funcional, existe un importante contraste con respecto a las mancomunidades. Frente a la acusada multifuncionalidad de éstas, los consorcios presentan una tendencia mayoritaria hacia la monofuncionalidad: del total de 151 consorcios andaluces, 130 han sido considerados monofuncionales (86 %) y sólo 21 multifuncionales (14 %). Esto podría deberse a la menor flexibilidad de los consorcios en el plano funcional (que, tal y como se indicó anteriormente, constituiría una de las características básicas de las mancomunidades). Una consecuencia de esta menor incidencia de la multifuncionalidad en consorcios es que, si analizamos comparativamente ambas iniciativas, el ámbito territorial y la población afectados por cada funcionalidad no es necesariamente mayor en el caso de los consorcios, a pesar de existir un mayor número de ellos que de mancomunidades.

### **2.3. Las áreas metropolitanas como ámbitos de especial interés para las redes de cooperación local como expresiones de nueva gobernanza**

La afirmación contenida en el título de este epígrafe se fundamenta en el hecho de que una de las características fundamentales que definen y diferencian a nuestra sociedad de otras pasadas es que los procesos espaciales y funcionales que han tenido lugar en las sociedades avanzadas han modificado sustancialmente la forma y función de las ciudades, dando lugar a realidades territoriales radicalmente diferentes, difuminando sus límites y superando ampliamente las organizaciones administrativas asociadas a ellas. En esta nueva escala, metropolitana, tienen que desarrollarse todos aquellos servicios y funciones públicas que como los sistemas de transportes, el abastecimiento y saneamiento de agua, las políticas de vivienda, las referidas a mercados de trabajo, etc. tienen como escenarios de su despliegue esta nueva ciudad real. No es de menor importancia, frente a tales cuestiones, la necesidad de abordar la ordenación física de estos ámbitos, ya que esta escala es la ineludible para abordar aspectos tales como el tratamiento global del crecimiento urbano, el diseño y trazado de los sistemas de comunicaciones y otras infraestructuras básicas, el papel estructurante del sistema de espacio libre y el paisaje, la localización y organización de equipamientos de nivel superior o la dotación de espacios productivos metropolitanos. Pero sobre todo la adecuación a la ciudad real debe permitir, desde un punto de vista político administrativo, la mejora de la coordinación de inversiones, el desarrollo de políticas homogéneas y espacialmente redistributivas y ajustar el nivel de representación y decisión política a la escala y ámbito en la que realmente los ciudadanos y agentes económicos desarrollan su vida y sus actividades.

Ya en el periodo predemocrático surgieron instrumentos político-administrativos para abordar la naciente realidad metropolitana. Con el advenimiento del nuevo marco democrático constitucional, estos referentes fueron lógicamente puestos en cuestión. Como consecuencia, todas las entidades creadas desaparecieron o, en el mejor de los casos, se reformularon profundamente a lo largo de los años ochenta. En el caso de Bilbao desaparece sin más; en el de Madrid las competencias de COPLACO pasan directamente a la comunidad autónoma y en los de Valencia y Barcelona se eliminan las respectivas corporaciones para ser sustituidas por un tipo de entidad pública con un marcado carácter sectorial, básicamente orientados al transporte y la gestión del ciclo del agua y los residuos urbanos. Sólo en el caso de Barcelona se constituye una Mancomunidad de Municipios (1988), que de alguna manera sirve de continuidad de la Entidad Municipal Metropolitana como expresión de administración territorial de base local y que en definitiva dará lugar a la actual Área Metropolitana de Barcelona.

En cualquier caso, el resultado de todo este proceso es una práctica desaparición de lo metropolitano como ámbito de gobernanza en un periodo que se extiende prácticamente hasta finales de siglo. Esta exclusión viene dada, entre otros factores, por la confluencia de las actitudes particularistas de las administraciones locales, sobre todo de las ciudades centrales, y de otro por las pretensiones hegemónicas, en cuanto a competencias y responsabilidades administrativas, de los gobiernos de las comunidades autónomas. No será por tanto, hasta muy recientemente, en el momento en que los problemas y retos a afrontar cada vez son más serios y se vayan introduciendo planteamiento de nueva gobernanza, cuando se vayan incorporando modalidades de intervención en el ámbito metropolitano. Estas modalidades en ningún caso se canalizarán por la vía del gobierno metropolitano, sino que adoptarán la forma de intervención compartida en materias y ámbitos metropolitanos. Aquí se presentará englobadas en dos grandes bloques: uno vinculado a la planificación territorial y estratégica metropolitana y otro que se refiere a la gestión de asuntos y funciones de escala metropolitana a través de fórmulas asociativas.

### 2.3.1. La planificación metropolitana

En el repaso a los antecedentes hemos comprobado que la planificación y gestión de los asuntos urbanos ha sido históricamente el punto de partida —y a veces único— de la intervención metropolitana. La importancia central de esta dimensión de los asuntos metropolitanos explica que, aún con el cambio sustancial de los referentes político-administrativos, la planificación territorial metropolitana haya estado siempre en la agenda.

La atribución constitucional de competencias en materia de ordenación del territorio a las comunidades autónomas fue la que abrió una nueva perspectiva a la cuestión, en la medida en que permitía el desarrollo de nuevas figuras e instrumentos para abordar la ordenación metropolitana. Cada una de las diferentes leyes autonómicas de ordenación del territorio define un conjunto propio de instrumentos de ordenación a través de los cuales se desarrollará la planificación territorial de la comunidad autónoma. En concreto, la ordenación de las áreas metropolitanas se articularía a través de los instrumentos de ordenación de ámbito subregional.

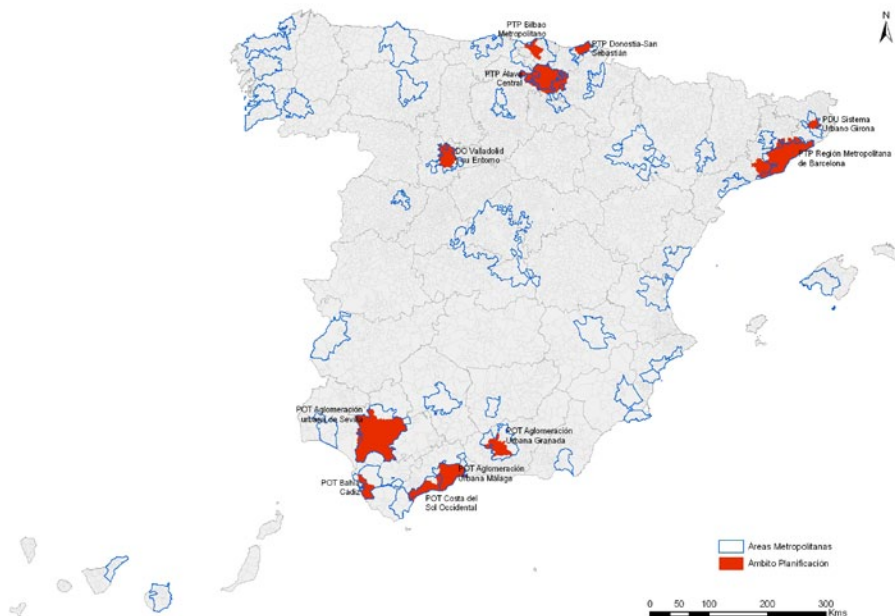
La existencia de un marco normativo y de una nítida responsabilidad y competencia en la ordenación de los territorios metropolitanos, en este caso correspondiente a una administración más «cercana» a dichos territorios, unido a la enorme expansión de los procesos urbanos que tuvieron lugar prácticamente desde mediados de los ochenta, parece que hubiera de materializarse en la formulación y desarrollo de planes metro-



politanos que dirigieran y ordenaran los procesos metropolitanos en España. Sin embargo, de una manera aparentemente sorprendente, la incapacidad o falta de voluntad política hizo que durante toda la década de los ochenta y los noventa no se formulara ni un solo plan metropolitano en toda España. Es reseñable en este sentido la práctica unanimitad de todas las autoridades regionales, de muy distinto color político, en no abordar esta cuestión, lo cual fue además acompañada por el desmantelamiento de las «autoridades metropolitanas» existentes. No es, por tanto, prácticamente hasta ya la primera década de este siglo cuando han empezado a aprobarse y desarrollarse los primeros planes metropolitanos en España. Los dos que pueden considerarse «pioneros» son los de la Aglomeración Urbana de Granada (2000) y las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y su Entorno (2001). Es ya a partir de mediados de la década cuando se van aprobando los restantes hasta completar la actual lista de 12 Planes Territoriales que hemos catalogado como de ordenación de las áreas metropolitanas españolas. La representación sobre el mapa de España de estos procesos de ordenación territorial metropolitana refleja algunos hechos que deben reseñarse (figura 4). El primero y más obvio es la constatación de la afirmación, que hicimos anteriormente, acerca de la escasa importancia y atención que se ha dedicado en nuestro país en las dos últimas décadas a la ordenación territorial metropolitana. Sólo algo más una cuarta parte de las áreas metropolitanas españolas (un total de 12 sobre 46 existentes) han desarrollado en ese periodo de tiempo un instrumento de planificación para ordenar sus respectivos territorios, una proporción que se antoja especialmente corta e insuficiente si se tiene en cuenta, además, que entre las muchas que no cuentan con este tipo de iniciativas se encuentran algunas de las más importantes de España y, sobre todo, comunidades autónomas con significativos procesos metropolitanos en sus territorios sin una sola iniciativa que se haya materializado como instrumento de planificación.

Efectivamente, aparte de Andalucía, País Vasco y Cataluña, que han mostrado una cierta voluntad de plantear procesos de ordenación territorial metropolitana, el resto de las comunidades autónomas han mostrado un escaso o nulo interés en este tipo de procesos. El caso de Madrid es extremadamente llamativo al respecto, por su condición primero de capital del Estado y, en segundo lugar, por constituir un ámbito metropolitano que prácticamente ocupa toda la comunidad y que además se expande por provincias limítrofes, por lo que su realidad se ajusta más a la noción de región metropolitana.

Figura 4. Ámbito de actuación de los Planes Territoriales Metropolitanos aprobados



En resumen, parece constatar que dentro del hecho ya reseñado de que la planificación territorial metropolitana no ha sido ni es una cuestión prioritaria de las administraciones públicas, el último lustro ha contemplado un significativo aumento del número de planes aprobados (siete de los actuales doce en vigor) que indica un cambio reseñable en la trayectoria de la ordenación de territorios metropolitanos, que habrá que evaluar en los próximos años si se consolida como una práctica plenamente asentada en nuestra actividad político-administrativa. Para ello, la cuestión clave es que esta cultura de planificación territorial metropolitana que se ha desarrollado en tres o, como mucho, cuatro comunidades autónomas, se extienda a una mayoría de ellas que hasta ahora no han mostrado especial interés en la materia.

Para concluir esta revisión de la planificación metropolitana habría que hacer una referencia a la experiencia de planes estratégicos en estos ámbitos. Como se sabe, esta planificación, a diferencia de la anterior, no se genera a partir de normas o leyes que

impongan la elaboración de tales instrumentos, sino que surgen del acuerdo entre instituciones públicas y agentes privados para plantear un escenario de intervención para el área metropolitana. Coherente con ello, no se trata de un documento normativo sino de una especie de «contrato social» en relación a lo que se aspira para el área en cuestión, siendo por tanto una buen ejemplo de buena gobernanza, fundamentalmente de lo que sería el «gobierno en red» (Subirats, 2002).

En España, las experiencias en este campo no son numerosas en lo que se refiere a las áreas metropolitanas, en claro contraste con lo que sucede con las ciudades/municipios, en las que prácticamente cualquier ciudad mayor de 50.000 habitantes cuenta con su Plan Estratégico. En ese sentido, algunos planes estratégicos metropolitanos son una segunda versión, ampliada, de anteriores planes estratégicos municipales, como es el caso del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona de 2003, que es continuación del Plan anterior de 1990 de ámbito municipal o el de Málaga (2010), continuación del de 1996. Junto a ellos, pueden citarse las experiencias de Bilbao, con su Plan Estratégico Bilbao Metropolitano de 2000; el de Zaragoza, que no utiliza el término metropolitano o finalmente el de la Costa del Occidental de Málaga (2007), que tiene la particularidad de no estar liderado por la ciudad central, sino por la diputación provincial. En definitiva, una experiencia relativamente corta que no sirve para solventar las carencias de la planificación territorial convencional, aunque significativamente en todos los casos, excepto en el último reseñado, la planificación estratégica la ha antecedido.

### 2.3.2. Mancomunidades y consorcios metropolitanos

Como se señaló en el apartado anterior, las formulas asociativas voluntarias que contempla la Ley de Bases del Régimen Local constituyen elemento centrales, más aún en las áreas metropolitanas, en el establecimiento de redes de cooperación y nuevas formas de gobernanza. En cuanto al desarrollo de la iniciativa a nivel metropolitano, las mancomunidades han tenido en nuestro país un desarrollo intenso, que además ha tendido a su continua ampliación y diversificación de competencias, incluso más allá de lo que estrictamente establece la Ley para dicha formula.

Si hay un ejemplo paradigmático de lo que aquí se señala, éste es el de la ya mencionada Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona. Surgida en 1988 como respuesta de los municipios a la supresión, por el Gobierno de la Comunidad Autónoma, de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona un año antes, su objetivo era desarrollar las competencias (básicamente urbanísticas) que antes tenía dicha entidad y que no habían sido atribuidas a las entidades sectoriales que creó el propio Gobierno catalán, las relativas al transporte y la gestión del ciclo del agua y los

residuos urbanos. De esta manera, durante algo más de una década han convivido en el área metropolitana de Barcelona ambos tipos de formulas de gestión de asuntos metropolitanos, hasta que en 2010 el parlamento catalán creó la actual Área Metropolitana de Barcelona, que constituye hasta el momento el único ejemplo existente en España de institucionalización de un área metropolitana.

El Área Metropolitana de Barcelona está configurada como una administración pública territorial de carácter local. Básicamente, se trata de una institución constituida por los representantes locales de los 35 municipios que la integran (algo más de un tercio del total de los que conforman la actual región metropolitana de Barcelona), cada uno con un peso representativo ponderado, pero corregido, acorde a su tamaño demográfico. Como tal administración pública posee potestades normativas y tributarias (impuestos) y expropiatoria y entre sus competencias incluyen las relativas a urbanismo; movilidad y transportes; agua; residuos; medioambiente; desarrollo económico y cohesión social y territorial. En definitiva, un ejemplo de institucionalización de la realidad metropolitana que, tras una larga y compleja trayectoria, empieza ahora una nueva etapa que podrá mostrar a este ámbito, pero también al conjunto de las áreas metropolitanas españolas, la potencial virtualidad y eficacia de esta solución de gobernanza metropolitana.

Por su parte, la figura asociativa del consorcio, por su carácter flexible y por su mayor apertura a la participación de otros niveles de la administración y a los agentes privados, está siendo cada vez más utilizada para abordar asuntos de naturaleza y escala metropolitana. Aunque algunas iniciativas pioneras, como la del área metropolitana de Bilbao de 1967, centraron su actividad en la gestión del agua y se ha constituido alguna recientemente dedicada a la vivienda, el notable desarrollo de esta modalidad de gobernanza metropolitana está claramente ligada a los consorcios de transporte –o autoridades metropolitanas de transporte–, ya que constituye el instrumento más eficaz y operativo para la gestión de los sistemas de transporte público a escala metropolitana. Así sucede en el mismo Bilbao, en Barcelona, Zaragoza, área central asturiana o en ocho áreas metropolitana andaluzas (Observatorio de la Movilidad Metropolitana, 2010).

## 2.4. Conclusiones

Las redes de cooperación local constituyen hoy en día una práctica perfectamente asentada en el conjunto del país y concretamente en lo que se refiere a Andalucía constituye una clara expresión de modelos de nueva gobernanza, plasmada en la más de una veintena de modalidades de redes cooperación y en centenares de iniciativas

que buscan una mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios a los ciudadanos. Ello da como resultado una geometría variable del desarrollo de estos modelos de cooperación, geometría que además está en continuo cambio, dadas las condiciones del actual contexto de crisis económica y la escasez de recursos públicos.

Centrándonos en las redes de cooperación local basadas en las fórmulas asociativas de las LRBRL, éstas están plenamente consolidadas y extendidas en el territorio regional, llegando en algunas provincias o tramos de población a cubrir la totalidad de los municipios y convirtiéndose por ello, probablemente en una de las mejores expresiones de la nueva gobernanza en Andalucía. Ambas constituyen, en su naturaleza, asociaciones voluntarias de entidades locales que se organizan para la prestación de servicios públicos de interés local, entendidos estos en sentido amplio. Gracias a su carácter voluntario y flexible, se han convertido en unas fórmulas de gestión de asuntos locales cada vez más utilizados y que han hecho innecesaria la creación de otras fórmulas más institucionales.

En cuanto a la cooperación local como elemento de gobernanza metropolitana, la revisión de la trayectoria de esta cuestión en España muestra claramente la debilidad histórica de estos procesos ya que no es prácticamente hasta la primera década del presente siglo cuando empiezan a tomarse iniciativas que, aunque tímidamente, abordan los asuntos metropolitanos. Se trata, en todo caso, de iniciativas parciales; es decir, de parte, que en ningún caso suponen el dar plena capacidad política o administrativa a la nueva realidad administrativa. Así, algunas comunidades autónomas asumen la elaboración de planes territoriales metropolitanos, en los que la participación de municipios u otros agentes sociales e institucionales es secundaria. Por su parte, los municipios se asocian entre sí, en mancomunidades, para gestionar algunos asuntos de escala metropolitana. Sólo en los consorcios aparecen fórmulas de colaboración entre diferentes niveles de la administración que pueden servir como ejemplos de práctica de una nueva gobernanza, que faciliten la cooperación y la coordinación multinivel. Es por esta razón que algunos autores señalen a esta modalidad asociativa como una adecuada respuesta a los retos planteados para la gestión de los asuntos metropolitanos. Sin embargo, su limitado campo de acción en la práctica existente –básicamente utilizado para la gestión de los transportes públicos metropolitanos- y la ausencia de mecanismos de elección y representación pública directa, mediatizan mucho su papel como solución de gobernanza metropolitana. Por otro lado, la reciente creación del Área Metropolitana de Barcelona abre una nueva vía que habrá que seguir y evaluar en los años venideros. Aunque también lastrada por la ausencia de mecanismos de elección y participación directa de los ciudadanos y con un ámbito claramente inferior al de despliegue actual de los procesos metropolitanos, supone hasta el momento la

iniciativa más ambiciosa en este terreno; eso sí dentro de un contexto y una trayectoria en el que el reconocimiento y la gobernanza de la «ciudad real» —la ciudad metropolitana— ha estado fuera de las prioridades de la agenda política.

## 2.5. Referencias bibliográficas

FERIA, J. M. (2013): «Gouvernance métropolitaine en Espagne». En MASSON-VINCENT, M. y DUBOS, N. (coords.): *Géogouvernance. Utilité sociale de l'analyse spatiale*. Grenoble, Editions Quae, pp. 53-68.

FERIA, J. M.; RUBIO, M. y SANTIAGO, J. (2006): *Redes de cooperación y nuevas formas de gobernanza en Andalucía*. Sevilla: Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.

LLAMAZARES, I. y MARKS, G. (1999): «Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea». En LLAMAZARES y REINARES: *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*. Valencia: Tirant Lo Blanc, pp. 28-54.

RIERA, P.; HAAS, C.; AMER, C. y VILAPLANA, C. (2005): «Las mancomunidades en España». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, pp. 117-150.

SUBIRATS, J. (coord.) (2002): *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuesta locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

TOSCANO, F. (2011): *Los consorcios metropolitanos*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

## 3. La reforma local y la intermunicipalidad

Francisco Toscano Gil  
Departamento de Derecho Público  
Universidad Pablo de Olavide

### 3.1. Planteamiento

En abril de 2012 el Gobierno del Estado español aprobaba, y presentaba a la Unión Europea, el llamado Plan Nacional de Reformas, entre las que se incluía la llamada reforma de la Administración Local. La reforma se enmarcaba con toda claridad en el contexto de los compromisos de España con la Unión Europea para la reducción del déficit público y el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. Unos meses después, en julio de 2012, conocíamos el primer texto de esta reforma, a través del Informe sobre el anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Desde aquella fecha, han sido muchas las versiones, bandazos, y contestaciones, a los que se ha visto sometido el texto inicial, incluso dentro del propio partido político en el que nacía. Ello no es sino la consecuencia de abordar sin consenso un tema que exige de un pacto de Estado, con la problemática añadida de adoptar una perspectiva exclusivamente económica para lo que es una cuestión de orden constitucional, de distribución del poder público en el territorio.

Entre las cuestiones sobre las que incide la reforma está la de la intermunicipalidad, como consecuencia de la reordenación de las competencias locales que esta lleva a cabo, y del nuevo papel que se atribuye a la provincia en la coordinación de los servicios públicos obligatorios correspondientes a municipios de menos de 20.000 habitantes, lo que afecta inevitablemente a la planta local, y, por tanto, a la intermunicipalidad como forma de articular esta.

En el texto que aquí se somete a debate, se pretende analizar en qué medida esta reforma afectará a la realidad existente. Para ello, se comenzará delimitando el propio concepto de intermunicipalidad, esto es, precisando el objeto de nuestro análisis, para tener claro de qué estamos hablando. Después, se expondrá el estado de la cuestión en España, o sea, se describirá cuál es la realidad, qué experiencias de intermunicipalidad han funcionado y se encuentran vigentes, puesto que sólo sabiendo esto será posible pronunciarse acerca de la incidencia real de la reforma sobre la materia. Y finalmente, se tratará de qué manera el texto normativo que en estos momentos se encuentra en tramitación en las Cortes Generales va a cambiar el panorama de la intermunicipalidad en nuestro país.

### **3.2. Delimitación conceptual de la intermunicipalidad: tipología**

El concepto de intermunicipalidad surge en los últimos años, frente al clásico de supramunicipalidad, para hacer referencia a la articulación de las relaciones entre municipios con el fin de alcanzar objetivos comunes, queriéndose subrayar la voluntariedad en la puesta en marcha de estas sinergias, a diferencia de la supramunicipalidad tradicional, que se basaba en fórmulas construidas desde la verticalidad. Por tanto, intermunicipalidad implica horizontalidad frente a verticalidad, igualdad frente a jerarquía, voluntariedad frente a obligación, cooperación frente a coordinación, flexibilidad frente a rigidez y poca regulación frente a regulación densa. Con este sentido aparece el término en textos doctrinales de distintas disciplinas, tales como la ciencia política, la sociología o la geografía, llegándose a utilizar, más recientemente, también desde el ámbito de la ciencia jurídica. A nivel institucional, el concepto es asumido en el año 2005 en el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas.

Por tanto, la intermunicipalidad requiere de la existencia de municipios, de la presencia de intereses comunes entre éstos y de la decisión voluntaria de compartir los medios para la mejor satisfacción de estos intereses. Se trata de alcanzar logros que no serían posibles mediante el funcionamiento individual de cada uno, ni mediante la imposición unilateral de otro sujeto. Pero, sobre la base de estos caracteres comunes, son muchas las fórmulas de intermunicipalidad posibles. Nosotros, desde la perspectiva jurídica desde la que se escribe este texto, nos vamos a centrar en las que tienen reconocimiento normativo.

El primer criterio de distinción que utilizaremos será el de la presencia o no de una estructura organizativa que articule la intermunicipalidad, y, presente esta estructura, atenderemos al dato de si la organización cuenta o no con personalidad jurídica.



La existencia de una organización supone la presencia de una estructura estable de medios personales y materiales, a través de las cuales se persiguen los fines propios de la intermunicipalidad. Cuando la legislación atribuye a esta organización personalidad jurídica, lo que hace es convertirla en un sujeto de Derecho, que goza de la misma personalidad jurídica que cualquier persona física o natural, con capacidad de relacionarse con otros sujetos de Derecho, contrayendo obligaciones y adquiriendo derechos, como centro de imputación de relaciones jurídicas. La fórmula más habitual de intermunicipalidad sigue siendo esta última, pese a que se propugne la creación de fórmulas más ligeras. Si bien, todavía la atribución de personalidad jurídica sigue otorgando ventajas de las que no se puede prescindir, si se quiere actuar con cierta permanencia y estabilidad en el tiempo.

Puesto que hablamos, en esta primera acepción, de sujetos de Derecho, utilizaremos el término entidades, no siendo un ente o una entidad sino un sujeto de Derecho, por tanto, entidades intermunicipales. Dentro de éstas, cabe distinguir, en una nueva clasificación, entre las que tienen carácter voluntario y las que se constituyen de forma obligatoria, o al menos con una iniciativa muy fuerte que parte de la voluntad de otro sujeto. Esta sería la distinción entre agrupaciones forzosas y asociaciones voluntarias de municipios.

Dentro de las primeras hay que prestar una especial atención a la provincia, puesto que, siendo de constitución obligatoria, es la Constitución Española, y no una ley de rango ordinario ni una decisión de otra administración, la que obliga a esta agrupación de municipios. Siendo la función constitucional de la provincia, y de su administración, la diputación provincial, la de asistir, técnica, económica y materialmente, a los municipios, y tratándose de un sujeto distinto de éstos, por mucho que los agrupe, la provincia tradicionalmente se ha encontrado más próxima al modelo de la supramunicipalidad que al de la intermunicipalidad. Para aproximarla a esta última se han planteado en los últimos tiempos fórmulas de concertación que, mediante procedimientos regulados, permitan prestar atención a las prioridades municipales. Pero lo cierto es que estos planteamientos se encuentran todavía en un estado de aplicación muy primitivo, por mucho que cuenten con construcciones tan avanzadas como la de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. Por tanto, la provincia sigue siendo hoy día en España, una entidad de tipo supramunicipal antes que una nueva forma de articulación de la intermunicipalidad. La reforma local sigue en esta misma línea, si es que no la intensifica aún más, como tendremos ocasión de ver más adelante.

Si la provincia como agrupación de municipios viene exigida por la Constitución, de forma que no puede prescindirse de ella, no ocurre lo mismo con otras agrupaciones

forzosas, como la comarca o el área metropolitana, ambas de existencia dispositiva, por cuanto pueden o no existir. La decisión de crear una comarca o un área metropolitana suele atribuirse por la legislación de régimen local a la comunidad autónoma, por lo que no responde normalmente a una iniciativa de los municipios afectados. Si bien, estos pueden oponerse a su creación, en el caso de la comarca, no así en el del área metropolitana, para la que se exige una decisión del parlamento autonómico formalizada mediante norma con rango de ley. No bastaría, pues, con una mera decisión de la administración autonómica. Sin detenernos en la funcionalidad de ambas figuras, con los rasgos apuntados, puede ya concluirse que tampoco estamos aquí ante fórmulas de intermunicipalidad en sentido estricto, más bien nos movemos, como con la provincia, en el ámbito de la supramunicipalidad.

En el otro extremo estarían las asociaciones voluntarias de municipios, que sí responden, con más exactitud, a la idea de intermunicipalidad que aquí estamos manejando. Nos referimos a las mancomunidades de municipios y a los consorcios locales. Ambos se constituyen como consecuencia de un pacto asociativo entre municipios, no por la imposición unilateral de un sujeto de otro nivel administrativo. Si bien, el consorcio admite la asociación entre entidades de diverso tipo, no solamente municipios. Así, puede estar la provincia, pero también la administración autonómica o estatal, e incluso entidades privadas sin ánimo de lucro. En cualquier caso, para que sea un consorcio local, la presencia de entidades locales ha de ser mayoritaria, e indicativa de intereses predominantemente locales. Por otro lado, si intermunicipalidad es relaciones entre municipios, el consorcio local sólo en un sentido amplio podría considerarse tal, ya que no son sólo municipios, como acabamos de decir, los que se asocian en el consorcio.

No queremos cerrar la referencia a las asociaciones voluntarias de municipios sin mencionar, aunque no terminen de casar bien del todo con ellas, a las sociedades, asociaciones y fundaciones intermunicipales. Pese a que se trata de figuras de naturaleza bien diversa, lo cierto es que también pueden servir para la puesta en común de intereses propios de los municipios, cuando se utilizan con este fin. Lo que ocurre es que en este caso estamos ante entidades de Derecho privado, que se rigen, principalmente, conforme a la legislación propia de éste, no son, pues, administraciones públicas, ni se les permite ejercer potestades administrativas. No obstante, lo cierto es que estas otras entidades también se constituyen, con fines bien diversos, del interés de los sujetos asociados, y gozan de reconocimiento en la legislación de régimen local. Por lo demás, aunque las hayamos planteado, inicialmente, como entidades intermunicipales, lo cierto es que no tienen que limitarse a los municipios, dando pie a la participación de entidades públicas de otro orden, e incluso de sujetos privados.

También como una fórmula de organización intermunicipal, pero sin atribución de personalidad jurídica, y, por tanto, sin que pueda considerarse en ningún caso como una entidad local, estarían las redes de municipios. Éstas son sin duda la expresión más acabada de la intermunicipalidad para aquellos que la entienden como una forma de cooperación abierta, ligera, flexible, horizontal y sujeta a poca regulación. Tan es así que no se encuentra regulada por la legislación estatal básica de régimen local, lo que no quiere decir que no pueda utilizarse, dado lo poco a lo que compromete, en términos jurídicos, una figura de estas características. Novedosa, pues, resulta su regulación en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, donde reciben el nombre de redes de cooperación territorial, no limitándose a la participación de municipios ni cerrándose a la entrada de sujetos privados.

Con un perfil bien diferente, aunque también estemos ante una estructura organizativa sin personalidad jurídica que da pie a la participación de los municipios, estarían los órganos de colaboración. No obstante, su configuración como órgano de coordinación, en el que se da entrada, a este fin, a administraciones de otros niveles territoriales, como la estatal o la autonómica, y sus funciones, meramente deliberantes o consultivas, los aleja bastante de la idea de intermunicipalidad que estamos utilizando en estas páginas.

Para finalizar con esta exposición de los diferentes tipos de intermunicipalidad, debemos detenernos en la fórmula que no requiere de organización alguna. Nos estamos refiriendo a los convenios de cooperación. No son más que acuerdos entre municipios, cuyo objeto puede ser muy variado, para ordenar la puesta en común de intereses propios de los sujetos que firman el convenio. Un convenio de cooperación puede incluir a entidades no municipales, e incluso a sujetos privados, aunque en este último caso no podríamos hablar de convenios interadministrativos. Además, pueden derivar en la constitución de una organización, dotada o no de personalidad jurídica, con lo que ya estaríamos ante otra fórmula de cooperación intermunicipal.

### **3.3. El estado de la intermunicipalidad en España**

Puestos a dar cuenta del estado de la intermunicipalidad en España, nos centraremos en las llamadas entidades locales, por cuanto son las que tienen una incidencia más directa en la prestación de servicios a los ciudadanos. Y, dentro de éstas, dejaremos a un lado la provincia. No ya sólo porque se sitúe antes en la órbita de la supramunicipalidad que en la de la intermunicipalidad, sino porque poco hay que decir sobre la vigencia de ésta, si se tiene en cuenta que la Constitución no permite prescindir de

ella, y que, salvo las comunidades autónomas uniprovinciales, o los casos especiales de los archipiélagos balear y canario, toda provincia tiene su diputación provincial. Por lo demás, como tendremos ocasión de explicar en el siguiente apartado, la reforma local refuerza aún más la provincia como entidad local.

Distinguiendo, pues, entre las agrupaciones forzosas y las asociaciones voluntarias de municipios, cabe apuntar, desde ya, el fracaso de las primeras frente al éxito de las segundas. Obviando el frío dato de su regulación legal, que se encuentra en todo caso en la legislación estatal básica de régimen local, en muchos estatutos de autonomía, y en gran parte de las leyes autonómicas de desarrollo, la realidad viene dada por los números de entidades constituidas desde su regulación, y la expansión de éstas por el territorio.

En este sentido, no son más de cuatro las entidades metropolitanas constituidas en nuestro país, pese a que el número de aglomeraciones urbanas que podrían servirse de éstas excede en mucho del número de cuatro, lo que puede parecer sorprendente. Un área metropolitana en Barcelona, dos entidades sectoriales en Valencia, y, más recientemente, un área metropolitana en Vigo, son todo lo que arroja la cuenta. En este último caso, además, el bloqueo político tiene suspendida la puesta en marcha de esta entidad.

En lo que hace a las comarcas, por mucho que la división comarcal sea un lugar común en muchas comunidades autónomas, sólo tres de éstas cuentan realmente con comarcas como entidades locales, y ni mucho menos en todo su territorio. Así, pues, dejando a un lado el caso de Cataluña, que cuenta con comarcas en todo su territorio, pese a que ya hace años que la experiencia se entendió fallida, Castilla y León sólo cuenta con la comarca de El Bierzo, y Aragón tiene comarcas en toda la comunidad, salvo para el área de Zaragoza. La comarca se ha considerado, especialmente en estos dos últimos casos, como una solución para el inframunicipalismo en las áreas rurales, a una escala de actuación mucho más adecuada que la de la provincia. Con todo, como puede verse, sólo 3 de 17 comunidades autónomas del Estado español han decidido crear realmente comarcas.

Por tanto, ni comarcas ni áreas metropolitanas son las opciones políticas preferidas en nuestro país para articular la intermunicipalidad. Entre otras cosas, porque son más bien fórmulas de organización supramunicipal, antes de coordinación que de cooperación, en las que un nivel de gobierno de ámbito territorial superior, el autonómico, predetermina la fórmula, con las lógicas reticencias de los municipios. Como suele ocurrir cada vez que una solución se impone, construyéndose de arriba a abajo, y no de abajo hacia arriba.

Justamente lo contrario que ha ocurrido con las mancomunidades de municipios y los consorcios locales, máxima expresión del fenómeno asociativo municipal, por cuanto tienen su origen en la voluntad de los municipios. Aquí sí estamos ante verdaderas fórmulas de intermunicipalidad, ante la concertación y el acuerdo, para llegar a mecanismos flexibles y configurados en términos de relativa igualdad. Los números, nuevamente, son tremendamente ilustrativos, aunque resulte prácticamente imposible dar un número cierto de estos entes, no sólo por lo cambiante de la situación, sino por la proliferación de éstos. Así, hasta donde sabemos, toda comunidad autónoma cuenta con mancomunidades y consorcios, y sólo en Andalucía pueden contabilizarse, del Registro Andaluz de Entidades Locales, un total de 87 mancomunidades y 110 consorcios locales. En el conjunto del Estado español se da cuenta de hasta 1.018 mancomunidades de municipios. Aunque pudiera ser pertinente descender a la realidad de cuántas de estas entidades se encuentran realmente activas, y conocer el volumen real de su actividad, así como de los beneficios que generan en la prestación de servicios al ciudadano, pensamos que, en todo caso, la diferencia con las agrupaciones de municipios es abismal.

### **3.4. Incidencia de la reforma local sobre la intermunicipalidad**

Como ya es sabido por todos, puesto que la maquinaria propagandística política ha sabido hacer bien su trabajo, la reforma local parte de la idea de la necesidad de reordenar las competencias locales. Así, se afirma que las administraciones locales, con frecuencia, prestan competencias que no les corresponden, puesto que en realidad pertenecen a otras administraciones públicas, las llamadas competencias impropias, lo que les genera un gasto no financiado por el Estado. En otras ocasiones, ejercen competencias que ya se están prestando por otras administraciones, incurriendo en duplicidades, y en la consiguiente ineficacia del sistema de atribución de competencias. Este entretenerse en otras cosas que no le corresponden, va, según la reforma, en detrimento de la garantía de la prestación de los servicios municipales obligatorios, bien por incumplimiento de los mismos, bien por no ser atendidos con la suficiente eficacia y eficiencia.

Con base en un Informe del Instituto de Estudios Fiscales, que llegaba a la conclusión de que el coste de los servicios locales obligatorios es inversamente proporcional al número de habitantes de cada municipio, se quería que el Gobierno estableciera mediante Real Decreto el coste medio de esos servicios, el llamado coste estándar. El coste estándar era un coste medio obtenido tomando como referencia el coste de los servicios para los municipios mayores de 20.000 habitantes. Si un municipio de menos

de 20.000 habitantes, tras la evaluación de sus servicios a la que le obligaba la reforma, prestaba el servicio por encima del coste estándar, entonces se entendía que la prestación del servicio devenía ineficiente, y, por tanto, éste debía ser asumido por la diputación provincial, que lograría un ahorro fruto de la aplicación de economías de escala.

Sin entrar ahora en detalles ni muchos menos en una crítica a fondo del planteamiento expuesto, baste apuntar ya que, como puede notarse, el papel de la diputación, nivel de gobierno supramunicipal, resultaba afectado por la reforma. Pero también el de las mancomunidades o consorcios, que, en muchos casos, prestan esos servicios municipales, por razón de esas mismas economías de escala que propugna la reforma, si bien, de forma voluntaria, esto es, como consecuencia de un pacto asociativo entre los municipios interesados. No obstante, la reforma parte del prejuicio de que la prestación del servicio por una mancomunidad es tan ineficiente como la prestación del mismo aisladamente por el pequeño municipio, y que la diputación, que no tiene experiencia en la prestación directa de servicios públicos a los ciudadanos, lo va a hacer mejor, a menor coste y, por tanto, de manera más eficiente, sin que la calidad sea ya un parámetro a tener en cuenta.

Por tanto, se prefiere que, en caso de ineficiencia en la prestación del servicio por el pequeño municipio, éste pase a ser asumido por la diputación provincial, echando el cierre a los modos de gestión existentes, como mancomunidades o consorcios. Además, todas las mancomunidades serían sometidas a la misma evaluación de sus servicios a la que se somete a los municipios de menos de 20.000 habitantes, y, de no pasar dicha evaluación, la mancomunidad debería ser disuelta.

Pues bien, el planteamiento de la reforma que acabamos de exponer ha sufrido un último bandazo, el más intenso de todos, que le ha dado la vuelta como a un calcetín. Ha sido el, para muchos, insalvable, Dictamen del Consejo de Estado del pasado 26 de junio de 2013, el que ha obligado al Gobierno a cambiar el texto de arriba abajo, sin que el nuevo proyecto haya dejado de ser problemático, simplemente ahora los problemas son otros. A pesar del cambio, se sigue afirmando, sin ningún pudor, que de la reforma resultará un ahorro de 8.000 millones de euros, pese a que el texto normativo ha tomado un nuevo sentido, como si el ahorro se fuera a lograr al margen del contenido de la nueva ley, mediante un acto de fe. No se ha querido renunciar a presentar el proyecto de ley ante el Congreso, probablemente por el coste político que ello tendría, y porque algo hay que aprobar de cara a Europa.

El texto inicial reforzaba, como se ha dicho, el papel de la diputación frente al de mancomunidades y consorcios, convirtiéndola en la responsable de la prestación de los

servicios obligatorios de los municipios menores de 20.000 habitantes, cuando éstos no pudieran prestarlos por debajo del coste estándar fijado por el Gobierno, y planteando la disolución de estas entidades intermunicipales, contra las cuales se esgrimía el prejuicio de su ineficacia e ineficiencia. Sin embargo, la versión presentada a las Cortes Generales, aunque no renuncia a aplicar a mancomunidades y consorcios los principios y técnicas derivados de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, no plantea ya en los mismos términos su disolución, y las convierte además, en una opción para la gestión de los servicios.

De la forma en que lo acabo de exponer, podría pensarse que nada cambiaría en la legislación vigente si esta reforma prosperara. Sin embargo, hay más que añadir. Lo que hace el último texto conocido es atribuir a la diputación provincial la coordinación, que no la prestación, de ciertos servicios obligatorios, por tanto, no ya todos los servicios, en los municipios de menos de 20.000 habitantes. Y no cuando éstos se encuentren por encima del coste estándar, sino en todo caso. Salvo que el municipio demuestre que lo puede hacer más barato.

Esto es, en cierto modo, se ha invertido la fórmula anterior. Es verdad que ahora la diputación provincial coordina en vez de prestar, pero esta coordinación le permite decidir sobre los modos de gestión de ciertos servicios municipales, incluyendo fórmulas de gestión compartida, entre las que estarían mancomunidades y consorcios. Aunque se introduce la cautela de que hay de contar con la conformidad del municipio afectado, la propuesta sobre el modo de gestión del servicio la formula la diputación, que sale indudablemente reforzada al ejercer así la coordinación. Si bien, la decisión final corresponde ahora al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Sea como sea, el municipio ha quedado desposeído de una parte importante de su potestad de autoorganización, en lesión de su autonomía constitucionalmente garantizada, correspondiéndole la carga de la prueba, de que puede hacerlo más barato, si quiere recuperar la potestad de decidir acerca de la gestión del servicio.

Si de esto resultarán reforzadas las mancomunidades y los consorcios es un misterio, sí desde luego las diputaciones provinciales, y no en ningún caso la autonomía municipal. Mancomunidades y consorcios pueden ser, desde luego, una opción, aunque haciendo frente a sus problemas, que también los tienen, detectados en tantos años de experiencia. Se trata de problemas de gestión, no de diseño de las figuras jurídicas, que, en su construcción legal, son eminentemente flexibles. Por tanto, nada que no se pueda arreglar con voluntad política. La crisis económica, y la búsqueda de la eficiencia que persigue la reforma, nos sitúan ante una buena oportunidad para ello. Pero también puede ocurrir que la diputación prescindiera de estas fórmulas de gestión

compartida, por opciones políticas más cómodas, o rentables en términos económicos, al menos a corto plazo, como pueda ser la firma de contratos para la externalización de los servicios públicos.

De la comarca y el área metropolitana no se preocupa la reforma, salvo en el caso de la primera, a la que salva expresamente, estableciendo el necesario respeto en aquellas comunidades autónomas en las que estas entidades tengan atribuidas la gestión de servicios supramunicipales, e incluso parece contemplar la posibilidad de que, allí donde éstas presten ya estos servicios, así como funciones de asistencia y cooperación a los municipios, similares a las de las diputaciones, asuman el papel central que la reforma asigna a estas últimas. Pero el área metropolitana, por el contrario, ni está ni se le espera. No habiéndose creído problemático meterse con los municipios pequeños, sí se ha tenido mucho cuidado en ir contra los grandes. No se ha querido asumir el coste político de forzar la constitución de áreas metropolitanas, o no se ha querido alterar el status quo del poder que ya se tenía en las grandes ciudades, como si el déficit y la deuda pública, que se supone justifican la reforma, fueran exclusivos de los pequeños municipios.

### 3.5. Bibliografía básica

BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *Las áreas metropolitanas*. Madrid: Instituto García Oviedo, Civitas, 1993.

CARBONERO GALLARDO, J. M. (dir.): *La intermunicipalidad en España*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.

GALÁN GALÁN, A.: *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

MARTÍN MATEO, R.: *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*. Madrid: Trivium, 1987.

NIETO GARRIDO, E.: *El consorcio administrativo*. Barcelona: Cedecs, 1997.

RIVEROYSERN, J. L.: *Manual de Derecho Local*. Madrid: Civitas, 2010.

TOSCANO GIL, F.: *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*. Madrid: Iustel, 2010.

TOSCANO GIL, F.: *Los consorcios metropolitanos*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, IAAP, 2011.



TOSCANO GIL, F.: «La cooperación territorial. Entidades e instrumentos para la cooperación territorial: mancomunidades, consorcios, convenios y redes de cooperación», en RIVEROYSEARN, J. L. (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S. y MONTOYA MARTÍN, E. (coord.): *Derecho local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía*, Madrid: Iustel, 2012.

VELASCO CABALLERO, F.: «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Madrid, 2013.

*Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.

*Libro Verde Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.



## 4. La intermunicipalidad como modalidad de gestión desde la experiencia

Fernando Fernández-Figueroa Guerrero  
Secretario General de la Diputación de Sevilla  
Secretario General de los Consorcios Metropolitanos de Transportes y de Vivienda del Área de Sevilla

### 4.1. Concepto y clasificación de las formas de intermunicipalidad: balcanización

La intermunicipalidad es un tipo o modalidad de relación interadministrativa que se produce cada vez que se reúnen/asocian dos o más municipios entre sí o con otros entes públicos y/o privados. Por tanto, parte de unos mismos principios subyacentes: cooperar, colaborar y/o coordinar, aunque sus fines sean distintos (obras, servicios, actividades, proyectos, iniciativas,...). En el marco de ese concepto amplio de intermunicipalidad pueden determinarse diferentes criterios clasificatorios:

1. En razón a quién las integra:

- Territoriales: participadas única y exclusivamente por administraciones públicas territoriales. A su vez se clasificaría en:
  - Propias: las integradas únicamente por municipios (mancomunidades).
  - Impropias: integradas por municipios, otros entes locales y/otras administraciones públicas territoriales (Consortio del Teatro de la Maestranza y Salas del Arenal)
  - Mixtas: pueden formar parte de ellas entes no territoriales, públicos o privados (Fundación Andaluza de Tauromaquia).

## 2. En razón a su naturaleza jurídica:

- Personificadas: con gobierno y dirección propios.
  - Entes locales diferenciados: provincia, comarca, área metropolitana, mancomunidades, consorcios.
  - Otras personificaciones diferenciadas: sociedades interlocales, grupos de sociedades de capital públicas, Fundaciones, asociaciones privadas.
- No personificadas: sin gobierno propio diferenciado.
  - Gestión conjunta sin entes personificados diferenciados: las redes de entes locales, los convenios de colaboración...

## 3. En razón a la naturaleza jurídica de sus integrantes:

- Intermunicipalidades públicas (por ejemplo, Área Metropolitana).
- Intermunicipalidades mixtas (por ejemplo, FIBES<sup>1</sup>).

## 4. En razón a su «objeto social»:

- Posicionamiento político común: FEMP<sup>2</sup>, FAMP<sup>3</sup>.
- Ejecución/prestación de obras, servicios, proyectos: casi todas las ya citadas (véase *Libro Blanco de la Administración Local Andalucía*, p. 15).

## 5. En razón del ámbito territorial sobre el que inciden:

- Comarcales (Mancomunidad del Aljarafe).
- Provinciales (Diputación).
- Regionales (Consortio Fernando de los Ríos).
- Internacionales (Red Arco Latino o Partenalia).

---

1 Institución Ferial Iberoamericana de Muestras de Sevilla.

2 Federación Española de Municipios y Provincias.

3 Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

## 4.2. Consideraciones comunes a todas ellas

Aunque existe un alto grado de poliformismo y asimetrías en la formas e incluso en sus fines del fenómeno de la intermunicipalidad, existen coincidencias en el fondo, tal y como las que se señalan a continuación.

### 4.2.1. Justificación de lo intermunicipal

- Constituye un *nivel intermedio* entre lo local y lo supralocal. Debemos hacer notar cómo no todo interés o materia que exceda de lo municipal debe pasar inexorablemente al siguiente escalón de gobierno, sea regional, sea estatal. Lo intermunicipal es también supramunicipal pero no supralocal. Es decir, se trata de *escalas intermedias*, aun en esfera local, que pueden ser perfectamente *capaces* de resolver problemas, a veces, incluso con la colaboración de lo regional o estatal. Ya en el escrito de conclusiones de la Fundación Democracia y Gobierno Local, aprobado en el *Encuentro sobre el futuro de los gobiernos locales intermedios*, se concluía que: «...es indispensable mantener una instancia intermedia entre el municipio y la CCAA para que los interés municipales queden fijados en el ámbito local».
- *Intereses previos concurrentes*. Normalmente son intereses originados por un marco normativo, estatal o autonómico que obliga a la prestación de servicios públicos mínimos obligatorios. Además son servicios públicos que presentan un alto coste de gestión y explotación que aconsejan sumar fuerzas y ahorrar costes. Excepcionalmente se han utilizado las formas de intermunicipalidad para otros fines distintos como el desarrollo local o el fomento del empleo, y en menor medida, para actividades o servicios de ocio como la cultura o el deporte.
- *Indiferencia de las formas jurídicas*. Por ejemplo, existen mancomunidades que funcionan como consorcios y consorcios como mancomunidades. Sólo se diferencia por la naturaleza de sus integrantes: en las mancomunidades sólo municipios, en los consorcios otras Administraciones Públicas (AAPP) y privados sin ánimo de lucro. Son tan indiferentes las formas que hasta la legislación remite a los consorcios en muchas de las normas que regulan las mancomunidades.
- No obstante, las intermunicipalidades *no* deben configurarse como otra *escala de gobierno político intermedio*. Debemos configurarlas como entes de gestión de servicios públicos muy tecnicadas con unas directrices políticas predefinidas y consensuadas. Los cambios políticos de los entes que las integran debieran ser imperceptibles para ellas.

#### 4.2.2. Ventajas de las formas intermunicipales

- Intermunicipalidad conlleva *governabilidad propia* pero no diferenciada de los entes que la integran. Por ello, no tiene porque necesariamente contar con intereses, competencias y presupuestos distintos a sus integrantes, sino la suma de ellos. De otra forma entraríamos en la temida duplicidad.
- *Foro adecuado* en la consecución de consensos, precisamente por esa conciencia de que lo importante es lo común. Además la relativa distancia con los ciudadanos y al no estar en primera línea del debate político ha permitido el acercamiento de posturas en principio irreconciliables en pro del beneficio común.
- *Aportaciones individuales para resultados conjuntos*; solidaridad de resultados. La importancia del trabajo en red.
- La cercanía territorial de sus integrantes ha *fortalecido la cohesión territorial* y ha sido un botón de muestra para abrir la puerta a distintas formas de colaboración interadministrativa que en principio no se pensaban.
- *Especialización*. La atomización de fines sobre servicios públicos muy concretos ha permitido un exhaustivo conocimiento de su gestión y explotación convirtiéndose la entidad intermunicipal en una autentica experta capaz de exportar conocimientos y experiencias.
- La *simetría de formas* jurídicas (mancomunidades, consorcios) ha permitido *clonar* estructuras, lo que facilita el conocimiento interior y exterior del ente y una identificación de identidad común (por ejemplo, la Red de Consorcios de Transportes Metropolitanos).
- *Claridad del marco jurídico* en su régimen funcional: prevalencia del Derecho Público aplicable a las entidades locales (LBRL<sup>4</sup>, LRJAP y PAC<sup>5</sup>, TRLCSP<sup>6</sup>, TRLHL<sup>7</sup>...).

---

4 Ley de Bases de Régimen Local.

5 Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

6 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

7 Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

### 4.2.3. Inconvenientes

- Preocupante *desconocimiento de la ciudadanía* de las funciones y competencias de las instituciones locales intermedias que puede crear una imagen de escala de gobierno sin legitimación institucional por los ciudadanos que no ven en ellas más allá de meros repartos económicos.
- *Confusión y dispersión de su régimen orgánico*, de sus «reglas del juego», estatutos o cláusulas. Aun tratándose de entes que ordinariamente prestan servicios públicos de manera voluntaria más eficiente —como mancomunidades y consorcios— nunca han tenido un carácter eminentemente técnico sino que ha subyacido la impronta política para tratar de controlar el organismo. Todo interés político resta objetividad en las decisiones y aumenta la desconfianza entre los integrantes por lo que, a veces, todos están convencidos que tiene que cooperar juntos pero con cierta desconfianza hacia el que tiene las mayorías en las decisiones.
- Si bien es cierta la generalización del derecho administrativo local en la práctica totalidad de formas de intermunicipalidad, excepto las provincias, al estar apartados de la primera línea de gobierno han visto *relajados sus controles* y, sobre todo, sus obligaciones formales de llevanza y responsabilidad presupuestaria y contable, su rigor en las formas de selección del personal, etc.
- *Duplicidad de estructuras*. Incluso reconociendo las economías de escala en la gestión y, siendo esto cierto en la contratación principal de prestación del servicio o actividad objeto de la intermunicipalidad, las *estructuras se han duplicado* en algunos ámbitos.
- El *sobredimensionamiento de estructuras* es una constante, normalmente ante la ausencia de estudios rigurosos a tal fin.
- *Dificultad de separación unilateral*. Deben crearse con visos de permanencia estructural, no caprichos coyunturales. En este sentido debe considerarse acertada la obligatoriedad de la LAULA<sup>8</sup> de mantenerse un número mínimo de años.
- *Su financiación como problema común a todas ellas*. Pocas son las que han conseguido autofinanciarse. El punto de partida de ellas suele encontrarse en un servicio deficitario para el municipio que se une con otros en idéntica situación

---

8 Ley de Autonomía Local de Andalucía.

para seguir prestando un servicio deficitario que sufragan entre todos, sólo que el déficit es menor por una adecuada gestión de economía de escala. La tasa que debiera cobrarse para alcanzar, al menos, la autofinanciación del servicio no se cobra, siendo, por lo general, el importe de ésta mucho menor. Al no subir tasas sólo puede equilibrarse el déficit mediante una mayor aportación de los entes integrantes de la intermunicipalidad. La falta de pago de esas aportaciones —ordinarias y extraordinarias— hace que el ente tenga que acudir al crédito privado, y con ello, al riesgo del endeudamiento.

#### 4.2.4. Las dificultades de sus controles

- *Sociales*: demasiado alejadas de la ciudadanía como entes de segundo grado. La presión vecinal por la prestación de los servicios sigue recayendo en el municipio, donde el vecino va a quejarse. Ante esos problemas el alcalde sufre las presiones pero no puede dar soluciones singulares porque depende de un ente posterior sobre el que, quizá, no tenga control ni poder de decisión por encontrarse en minoría.
- *Políticas*: las confrontaciones políticas suelen separarse de estos entes por tener mucha menos repercusión mediática sus decisiones. No significa esto que no las haya, pero más diluidas en intensidad que las que tienen lugar en sede municipal.
- *Jurídicas y económicas*: en muchas de ellas han fallado los sistemas de control previo y posterior, lo que ha sido puesto de manifiesto en numerosas ocasiones por la Cámara de Cuentas de Andalucía y por el propio Tribunal de Cuentas. La ausencia, querida o no, de profesionales técnicos en esta materia ha contribuido a agravar la situación económica de estos entes.

### 4.3. La intermunicipalidad proyecta de en la reforma del Régimen local

La intermunicipalidad en el anteproyecto de Ley de Reforma Local se sustenta en varias ideas:

1. Fortalecimiento competencial de la provincia que, indirectamente, va a suponer un reforzamiento institucional.



2. Mayor control de mancomunidades y consorcios como gobiernos locales intermedios en clara tendencia de vincular su posible nueva creación y su mantenimiento a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
3. Potenciación de fusiones voluntarias municipales; con ello las necesidades asociativas intermedias disminuyen.
4. Mayor regulación de los consorcios (por ejemplo, el artículo 57 o la nueva redacción de la Disposición Adicional (DA) 9ª, la Disposición Transitoria (DT) 6ª o la DA 20ª).

#### 4.4. Breves conclusiones

En este punto, cabe seguir lo indicado en el *Libro Verde que sobre los Gobiernos Locales Intermedios en España* publicado por la Fundación Democracia y Gobierno Local, a saber:

«La intermunicipalidad ha sufrido un intenso proceso de articulación plural o de gemometría variable a través de la proliferación o multiplicación de mancomunidades y de consorcios. La provincia, en su calidad de entidad nuclear de la intermunicipalidad, debería, en todo caso, participar en la conformación de consorcios y mancomunidades debiendo ofrecerles la asistencia técnica oportuna. No puede ser orillada o ninguneada en estos procesos. Conviene, por tanto, que se deslinde claramente las funciones de tales entidades y que, en ningún caso, se solapen o dupliquen competencias provinciales. No es de recibo que tales entidades asuman concurrentemente competencias que ya están asignadas a la provincia (asistencia y cooperación a los municipios con carácter general)».







Centro de Estudios Andaluces  
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA**