

## **LOS SERVICIOS DE LAS MANCOMUNIDADES. PRESENTE Y FUTURO.**

### **I Las mancomunidades como representación del espacio supra e intermunicipal**

En relación con lo supramunicipal podemos distinguir: funciones propias que requieren de una entidad coordinadora o superior a los intereses meramente municipales y asuntos que requieren de cooperación o de colaboración interadministrativa entre diversos Municipios para asumir funciones que o bien no pueden llevar a cabo los Municipios por sí mismos dado su escaso tamaño o bien requieren necesariamente de esa cooperación interadministrativa.

Partiendo de dicha distinción distinguiremos la posibilidad o no de existencia de personificaciones jurídicas o entidades de naturaleza administrativa que supongan una caracterización, cristalización o representación de ese ámbito supramunicipal en el aspecto local.

Esta distinción la haremos partiendo de dos conceptos o técnicas jurídicas muy diferenciadas: por un lado la coordinación, que como tal y señala el Profesor Cosculluela Montaner y ha determinado nuestro Tribunal Constitucional exige de un ente coordinador con ciertas facultades coercitivas o de superioridad sobre los entes coordinados, y por otro lado la cooperación o mera colaboración administrativa que tiene carácter voluntario y que supone una participación entre iguales para la consecución de objetivos comunes o simplemente para suministro de datos, etc.

Dichas técnicas de actuación administrativa, que recordemos tienen su previsión en el artículo 103.1 de la Carta Magna en relación a la coordinación y la desconcentración pero no a la colaboración o cooperación que tiene su fundamento en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en su artículo cuarto en cuanto principios de actuación de las diversas administraciones, suponen la posibilidad de existencia de organizaciones específicas que amparen dicho espacio.

Tradicionalmente en España la organización que ha ocupado el espacio supramunicipal es la Diputación Provincial.

La Diputación, basada en su fundamento constitucional del artículo 141 de la Carta Magna y la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional de 1981 sobre la Ley de Diputaciones Catalana, tiene garantía institucional y por tanto es el elemento organizativo característico del tipo de espacio supramunicipal conocido como provincia, aunque la existencia de lo supramunicipal sólo en torno a las Diputaciones Provinciales, es más que discutible con carácter general, no por su fundamento constitucional, a nuestro juicio insoslayable, sino por el profundo embate de la legislación autonómica y de las posibles modificaciones, especialmente desde Cataluña, del contenido de estas corporaciones representativas de intereses provinciales.

Debemos recordar que en al menos tres tipos de Comunidades Autónomas no existe ya la Diputación como corporación representativa de los intereses provinciales.

- Así en primer lugar las Diputaciones Forales en los territorios vascos han asumido históricamente a la representación e institucionalización de lo supramunicipal en el ámbito de dichas provincias o territorios históricos vascos.

De hecho el nivel de descentralización territorial de los territorios históricos es mayor, en comparación competencial, con el de otras Comunidades Autónomas españolas por el valor de las Diputaciones Forales como polos de gestión de competencias no sólo locales sino incluso superiores por su valor normativo fiscal.

De hecho, por ejemplo en la materia que nos ocupa alguna Diputación Foral como la de Álava en base a sus competencias supramunicipales ha establecido una organización territorial de carácter comarcal que son «Las Cuadrillas» por Norma Foral del año 1989, cuestión ésta impensable para cualquier otro tipo de Diputación Provincial de régimen común en el territorio español.

Estas capacidades competenciales fundamentadas en la Ley de Territorios Históricos de 1984 que supuso la primera ruptura del Partido Nacionalista Vasco dada la importancia descentralizadora de la norma frente al poder uniforme del Gobierno Vasco, ha sido calificado como un elemento fundamental del denominado «Pacto Local» en cuanto a la segunda descentralización por autores como Sánchez Goyanes<sup>1</sup>.

- El segundo de los espacios supramunicipales pero de carácter local en España que no están a nivel provincial determinados por las Diputaciones Provinciales está representado por la ausencia de Diputación Provincial u órgano representativo provincial en la Comunidad Canaria, en el Archipiélago canario.

Históricamente existió una Mancomunidad provincial interinsular para cada una de las dos provincias en las que se articula el Archipiélago, pero tras la constitución de la Comunidad Autónoma fue suprimida dicha Mancomunidad no existiendo un órgano de representación a nivel provincial de carácter local siendo por tanto la provincia únicamente circunscripción estatal para fines electorales como para la administración periférica.

La administración canaria se articula en Islas y existe, eso sí, una entidad local de carácter supramunicipal e infraautonómica que son los Cabildos, caracterizados por su naturaleza geográfica en la Isla; De hecho, recordemos que la propia Constitución el artículo 141 reconoce a la Isla ese carácter representativo, la Ley Básica de Régimen Local 7/85, de 2 de abril, en su artículo 3 reconoce igualmente el carácter de entidad local territorial a la Isla, por lo cual parece fundamentado e igualmente adecuado con base constitucional al igual que las Diputaciones Forales la existencia de esa entidad.

Otra cosa diferente sería la falta de representación de intereses provinciales pero en lo que a lo supramunicipal de carácter local concierne si tiene su fundamento, consistencia y lógica en la articulación en torno a los Cabildos Insulares del ámbito supramunicipal.

---

<sup>1</sup> Enrique Sánchez Goyanes. “Modelos de Pacto Local.” El Consultor núm. 6, Quincena 30 Mar. - 14 Abr. 2001

- Finalmente la tercera de las variedades de lo supramunicipal de naturaleza local no representado por Diputaciones Provinciales en España es el territorio de las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

Cabe plantearse aquí si la propia Comunidad Autónoma como institución, tal y como señalan los cada uno de los diversos Estatutos de Autonomía al asumir las funciones de las extintas Diputaciones Provinciales, garantiza ese papel supramunicipal de carácter local de asistencia a los municipios y de función de entidad local supramunicipal.

La duda al menos se puede plantear, pero las fuertes centralizaciones administrativas de dichas Comunidades Autónomas estableciendo aparatos administrativos importantes en las capitales, mucho más en los casos de Cantabria, La Rioja y Madrid por el fuerte peso de las capitales sobre la totalidad de la Comunidad Autónoma, menor en Murcia y Asturias por la existencia de diversos núcleos importantes pero también con importantes matices de abandono en cuanto a la descentralización administrativa o desconcentración de la Comunidad Autónoma hacia los municipios más periféricos, puede suponer la existencia de una cierta sensación de falta de atención en el ámbito local de los municipios en sus aspectos supramunicipales.

Prueba de dicha sensación es la existencia de Mancomunidades y otras formas de cooperación intermunicipal que han ido generalizándose en todas estas Comunidades Autónomas, incluso auspiciándose desde aquellas fomentándose o subvencionándose o incluso como en el caso riojano previniendo la existencia de Mancomunidades de interés regional.

Ese ámbito existe claramente en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales en la Diputación Provincial pese a los duros ataques que dicha institución ha recibido en diversas Comunidades Autónomas por vía de la legislación positiva y en general por una gran parte de la doctrina auspiciada por la histórica mala fama de las Diputaciones vinculada a fenómenos como el caciquismo denunciado por Joaquín Costa en su momento o por circunstancias de matiz claramente político por representar la Provincia y por tanto la corporación por naturaleza provincial, que es la Diputación, un modelo jurídico-político de Estado español determinado.

Ahora bien los teóricos locales vienen últimamente cuestionando la existencia de lo supramunicipal vinculado a entidades coordinantes, esto es entidades superiores en algún sentido sobre los propios municipios, planteando un nuevo fenómeno que sería la Intermunicipalidad vinculada a fenómenos o técnicas de cooperación voluntaria y asociacionismo entre iguales.

Así en ese sentido la supramunicipalidad, como ya anunciamos, podría abordarse desde un punto de vista institucional o bajo el prisma de Diputaciones, Comarcas y Áreas metropolitanas que serían la característica esencial de la supramunicipalidad tradicional y por otro lado bajo la forma de Mancomunidades municipales que sería la caracterización jurídica de la intermunicipalidad que corresponde al trabajo que ahora estamos abordando.

Ahora bien antes de incidir en la institucionalidad de esa forma organizativa de carácter administrativo para la gestión de dicho espacio y competencias administrativas

supramunicipal deberemos plantearnos con carácter previo la naturaleza de dicha supramunicipalidad.

Sí en primer lugar debemos de concretar la falta de determinación del cual es el espacio supramunicipal, evidentemente su límite inferior está claro por la existencia del término municipal. Es algo supramunicipal aquello que afecte al menos dos o más términos municipales.

Cuestión distinta es la del límite superior, lo que es supramunicipal y empieza a ser ya de ámbito o bien provincial si entendiéramos que existe un espacio intermedio entre la provincia y el municipio, o bien regional.

En otras ciencias no jurídicas es evidente la existencia de un espacio intermedio entre el municipio y la región que geográficamente es el espacio superior, ahora bien la provincia, como es conocido por todos, no es una entidad o espacio que sea susceptible de ser elaborado desde un punto de vista geográfico o físico, sino desde un punto de vista eminentemente político-administrativo por una división de naturaleza artificial aunque asumida ya por la costumbre y la idiosincrasia española hasta en las Comunidades poco propensas a dicha estructura la gente se identifica con su Provincia normalmente.

Es el espacio jurídico-administrativo el que aquí nos interesa, debemos señalar que dicho concepto de lo supramunicipal ha variado desde que en su momento, por ejemplo Morell Ocaña lo abordará<sup>2</sup> puesto que la estructura territorial española ha sufrido un giro copernicano tras la Constitución Española de 1978.

En efecto en el momento en que se produjo el referido artículo de Morell en 1976 la única circunscripción o institución intermedia entre el Municipio y el Estado era la Provincia, por lo que hablar de supramunicipal era prácticamente hablar de provincial o incidir en la existencia de entidades intermedias que lógicamente fueron abundantemente abordadas en ese período, fundamentalmente la Comarca, las Áreas Metropolitanas y el fenómeno asociativo para el sostenimiento de las funciones de los pequeños municipios, ya sean las agrupaciones forzosas o las Mancomunidades.

Ahora bien el espacio supramunicipal sufre con la Constitución de 1978 y la estructura territorial del Estado en base a Comunidades Autónomas, Municipios y Provincias, y los Archipiélagos Balear y Canario, Islas, un giro radical que es necesario tener en cuenta a la hora de considerar lo que es el espacio supramunicipal.

Fundamentalmente el nacimiento de las Comunidades Autónomas como entes regionales traduce un concepto diferenciado de lo supramunicipal e incluso de lo supraprovincial entre el Estado y las Entidades Locales. Este concepto que son las entidades regionales y por tanto las Comunidades Autónomas implican la consideración de un ámbito de actuación administrativa diferenciado para lo supramunicipal de carácter local y lo infraestatal de ámbito autonómico.

Es con la creación de las Comunidades Autónomas con la que debemos de tener en cuenta la nueva consideración de lo supramunicipal, puesto que la capacidad de

---

<sup>2</sup> Luis Morell Ocaña. "La nueva Ley de Régimen Local II. La Supramunicipalidad." Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 9/1976, Estudios, Pág. 243. Civitas.

articulación de lo supramunicipal queda fundamentalmente dentro del ámbito de las referidas Comunidades Autónomas toda vez que los propios Estatutos de Autonomía de cada una de ellas les atribuyen competencias sobre dicha materia.

Esta existencia de las Comunidades Autónomas y las capacidades legislativas sobre el régimen local y sobre las entidades supramunicipales dará lugar a una crisis permanente de la Diputación provincial como ente característico de lo supramunicipal de carácter local pese a su garantía constitucional recogida por el artículo 141.1 de la Carta Magna puesto que el propio artículo 141 en su párrafo tercero de la Ley de Leyes permite la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincial.

No obstante tal y como destaca Ferret Jacas<sup>3</sup> la Constitución permite la creación de Entes locales distintos del Municipio y la Provincia y sino reserva exclusivamente esta potestad a las Comunidades Autónomas parece conferirles el principal protagonismo en la materia, ahora bien, dichos entes, afirma Ferret, vendrán definidos por un lado por su carácter supramunicipal: constituirán agrupaciones de municipios, por otro lado deberán coexistir con las Provincias.

El contexto en el que la Constitución abordó lo supramunicipal es un concepto, tal y como se encarga de afirmar entre nosotros Martín Retortillo<sup>4</sup>, profundamente antiprovincialista y caracterizado por su intento de superación.

De hecho la estructura provincial esta permanentemente discutida en algunas partes de España, tal y como afirma Santamaría Pastor ,y acertadamente a nuestro juicio con raíces en Martín Retortillo, existe la posibilidad hoy en día intentada por el Gobierno del Tripartito Catalán de articulación respetando el término provincial, de corporaciones distintas de la Provincia tal y como se posibilita de forma taxativa en el Estatuto catalan de 2006, o bien variando los términos provinciales lo cual es perfectamente posible mediante Ley Orgánica estatal obviando la estructura de Javier de Burgos, o bien unificando en Cataluña las cuatro provincias en una sola provincia y creando una Comunidad Autónoma uniprovincial o bien instituyendo un número superior de provincias para que éstas se caractericen por las históricas o historizantes Veguerías o regiones internas de Cataluña que prevee el Estatuto. .

No obstante debemos de recordar que dicho argumento de otras corporaciones representativas del interés de la Provincia para el gobierno de éstas, está previsto en la Carta Magna tal y como hemos señalado tanto para las Islas como para las Diputaciones Forales de los territorios vascos, por lo que no parece muy adecuada esa argumentación ni al espíritu constituyente.

Ahora bien que la Provincia sea constitucionalmente y en la Ley Básica del Régimen Local, artículos 34 y siguientes, una institución local de carácter supramunicipal no implica la inexistencia de otras posibilidades organizativas u otros espacios infraprovinciales pero supramunicipales.

---

<sup>3</sup> Joaquín Ferret Jacas. "Entes locales supramunicipales." Pág. 336 de "Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales." Obra colectiva editada por la Diputación de Barcelona en 1987 dentro de la Biblioteca Prat de la Riba con el número 6, en concreto con su aportación sobre Entes locales supramunicipales, Págs. 335 a 342.

<sup>4</sup> Sebastián Marín Retortillo. "La Provincia. Pasado, presente y futuro." Civitas, 1991, Pág. 10.

De hecho diversos Estatutos de Autonomía contemplan, la organización a través de las Comarcas.

Igualmente es necesario abordar otros fenómenos de carácter necesariamente infraprovincial implica una supramunicipalidad como el fenómeno metropolitano.

De hecho algunos autores, como por ejemplo Carro Fernández-Valmayor<sup>5</sup> consideran que se esta abriendo paso, una necesidad de una reconsideración de alguna de las cuestiones centrales del régimen local actual con el fin de hacer más fácil un anclaje definitivo de las Entidades locales en el entramado administrativo de las Comunidades Autónomas, posibilitando una mayor presencia de las Comunidades Autónomas a la hora de la legislación local, lo cual redundaría directamente en un peligro absoluto de la Provincia en cuanto a Entidad local, puesto que recordemos que desde el punto de vista de régimen local es el único aspecto que podría ser asumido por las Comunidades Autónomas, en tanto en cuanto la Provincia como entidad territorial del Estado va separada de las elecciones generales y la propia actuación administrativa de la Administración general, no sería susceptible de competencia por parte autonómica al menos sin una variación absoluta del sistema actual.

Deberemos por tanto limitar el espacio supramunicipal de carácter local a un ámbito provincial o infraprovincial toda vez que lo supraprovincial entrará ya dentro del contexto de las Comunidades Autónomas y de sus capacidades legislativas y administrativas en general, puesto que sí la Provincia aparece como un ente necesario en cuanto corporación representativa de carácter local fundamentalmente por el desarrollo que hace la Ley 7/85 de la competencia estatal sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas relativa al régimen local no parece posible una articulación de lo supramunicipal sin tener en cuenta las competencias autonómicas en su territorio.

Puesto que la propia Constitución establece una organización territorial del Estado tan sólo en esos niveles de Municipios, Provincias, Islas (en los Archipiélagos Balear y Canario) y el propio Estado, entendiendo como ente intermedio configurador de la organización territorial a las Comunidades Autónomas máxime tras la competencia asumida con carácter exclusivo por todas las Comunidades Autónomas en virtud del 148.1.3ª de la Carta Magna de ordenación territorial, toda vez que el Estado no ha regulado otras Entidades con anterioridad a la asunción del título competencial de las Comunidades Autónomas. Por lo que en virtud de la Doctrina de las Sentencias del Tribunal Constitucional 11/1995 y especialmente 61/1997 de 20 de marzo, no cabrá una legislación supletoria en este aspecto estatal y no cabe una legislación básica al no habilitar la Constitución para la existencia de otras entidades.

Dejando al margen por tanto lo provincial y su carácter local nos podemos encontrar con un espacio intermedio entre la Provincia y el Municipio. Ese espacio intermedio tiene unas razones geográficas, fundamentadas lógicamente en la geografía y no en el

---

<sup>5</sup> José Luis Carro Fernández-Valmayor. "La Administración local en el espacio autonómico." Pág. 4 de la Ponencia de tal título en el Congreso "Municipia Siglo XXI: Ciudadanía y Gobierno Local.", Congreso celebrado en Zaragoza los días 1,2 y 3 de diciembre de 2004 y que se puede encontrar en [www.dpz.es/municipia](http://www.dpz.es/municipia).

mundo administrativo existe el concepto de región y existe el concepto de Comarca caracterizado por Valles, por zonas de afluencia de un río, por polos de atracción geográfica, etc. No existe en geografía el concepto provincial pero si el concepto comarcal por lo que sí pueden existir problemas de ámbito local supramunicipales de ámbito comarcal.

Estos espacios junto a otros más difusos o determinados por las razones voluntarias de asociación en base al mantenimiento de servicios como son las Mancomunidades de municipios, son los que dan lugar en nuestro régimen jurídico a la existencia de un espacio supramunicipal e infraprovincial.

Dicho régimen jurídico viene caracterizado por dos ámbitos. Por un lado, por la legislación básica de régimen local concretamente el artículo 3.2 de la Ley 7/85 y especialmente los artículos 41, 42, 43 y 44, singularmente los artículos 42, 43 y 44 para Comarcas, Áreas metropolitanas y Mancomunidades de municipios, que tal y como afirma Concepción Barrero<sup>6</sup> implica que una amplia competencia otorgada a las Comunidades Autónomas sobre la regulación de las Administraciones supramunicipales, que supone en definitiva que una misma entidad puede presentar características muy diferentes en las distintas Comunidades Autónomas más allá de su común consideración, por el mandato de la legislación básica de régimen local ya señalados en los artículos 42 y 44.

Nos encontramos por tanto con dos espacios supramunicipales evidentes en nuestra legislación de régimen local y un tercer espacio más voluntario por su propia naturaleza asociativa que son las Mancomunidades, pero que la Doctrina, y así Pérez Moreno<sup>7</sup>, han señalado como escasamente tipificadas y diferenciadas entre si, lo que ha propiciado que una misma Administración pueda servir a finalidades diversas, lo cual a juicio de Concepción Barrero<sup>8</sup> señala como la satisfacción de los intereses de espacios similares a la resolución de problemas coincidentes puede responder con la creación de entidades diferentes.

No obstante otros autores como Ferret<sup>9</sup> pese a señalar la función esencial que tienen las Comunidades Autónomas en la regulación de estos entes intermedios ven condicionada la capacidad legislativa de estas y reguladora en general al límite de la legislación básica estatal por la detallada regulación que se hace de las demás Entidades locales en la Ley 7/85.

En general la existencia del espacio supramunicipal implica en la regulación autonómica una necesidad por mandato del legislador básico estatal y en general derivado de la organización territorial de la Constitución, tiene un límite indisponible

---

<sup>6</sup> Concepción Barrero Rodríguez. "Las formulas posibles para el gobierno de los espacios metropolitanos. Las áreas metropolitanas." Pág. 4. Ponencia realizada en el Congreso "Municipia, Siglo XXI." Disponible en [www.dpz.es/municipia](http://www.dpz.es/municipia).

<sup>7</sup> Alfonso Pérez Moreno. "Las áreas metropolitanas entre la esperanza y la agonía." "Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 140, 1994, Pág. 945.

<sup>8</sup> Opus Cit. "Las formulas posibles para el gobierno de los espacios metropolitanos. Las áreas metropolitanas." Pág. 6.

<sup>9</sup> Joaquín Ferret. "Entes locales supramunicipales." Pág. 338, Opus Cit. "Gobiernos locales y Comunidades Autónomas."

sobre la capacidad de actuación municipal puesto que la garantía institucional de un municipio no es tan sólo de la existencia sino de sus competencias y por tanto la imposibilidad de privarla de las competencias municipales al crear espacios supramunicipales al menos con carácter forzoso, otra cuestión será la privación o asunción de funciones por entes supramunicipales con carácter voluntario por parte de los municipios mediante transferencias, cesiones o cualquier otra forma jurídica que se articule.

En la línea antes referida de existencia de espacio supramunicipal, el ente intermedio de carácter local es a juicio de Ferret<sup>10</sup> el que está englobado por Comarcas, mancomunidades y Áreas metropolitanas, puesto que la Constitución no distingue entre estas agrupaciones de municipios haciéndolo si por su parte los diversos Estatutos de Autonomía y la propia Ley 7/85.

Lógicamente y en virtud del principio de racionalización administrativa y disminución del gasto público o eficiencia previsto por la propia Carta Magna en el artículo 31, en el supuesto de que se creara o se decidiera abordar el hecho metropolitano sería lógico la creación de Comarcas metropolitanas evitando la reduplicación de niveles, puesto que tal y como afirma Ferret<sup>11</sup> el distinto tratamiento por las normas legislativas de Comarcas, mancomunidades y Áreas metropolitanas no obsta a que desde el punto de visto jurídico el legislador autonómico lo subsuma en el mismo tipo de ente jurídico, aunque sí bien jurídicamente pueden coincidir, socialmente Comarcas y Entes metropolitanos responden a fenómenos muy diferentes.

Definida la existencia o la posible existencia de un espacio supramunicipal de carácter local fundamentalmente de ámbito infraprovincial, deberemos de determinar la existencia de dicho espacio en base a las funciones que puede desempeñar puesto que la existencia de un territorio, salvo en el ámbito de la geografía, no da de por sí una característica necesaria de institucionalidad y específicamente en el ámbito de la actuación y actividad administrativa y del derecho administrativo en las organizaciones administrativas responden a funciones concretas conocidas como competencias. De hecho Ortega Álvarez<sup>12</sup> señala que dichas áreas son un espacio socio-económico frente a una institución jurídica, concluyendo conforme a dicho autor con una serie de indicadores metropolitanos como son la continuidad territorial, la demografía, el potencial económico, la interdependencia o interrelación de los diferentes núcleos de población del área y la jeraquización de dichos núcleos.

Ahora bien el espacio, aunque desde un punto de vista rural pero en todo caso el espacio, puede abordarse de tres formas tal y como afirma Margarita Ortega Delgado:<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Joaquín Ferret. Opus Cit. "Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales. Entes locales supramunicipales." Pág. 340.

<sup>11</sup> Opus Cit. Pág. 340.

<sup>12</sup> Luis Ortega Álvarez. "La Comunidad Autónoma de Madrid como área metropolitana." Págs. 131-132 de la obra colectiva "Madrid, Comunidad Autónoma metropolitana." Instituto de Estudios Económicos, 1983, dirigida por Eduardo García de Enterría.

<sup>13</sup> Margarita Ortega Delgado. "El espacio rural en la ordenación del territorio." Págs. 9 a 26 del "Espacio rural. Ordenación y utilización." Obra colectiva editada por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación interprovincial, núm. 52 de los temas de la Administración Local, Granada, 1993, que corresponde a la Decimoséptima semana de Estudios Superiores de Urbanismo. Concretamente Págs. 16 y 17.

- a) Por una parte espacio como recurso, ya sea productivo, agrícola o forestal y ganadero en el caso de las comunidades rurales, o industrial, residencial, terciario en el caso de las comunidades urbanas, natural, paisajístico, ecológico o urbano teniendo dicho espacio como carácter un espacio limitado.
- b) En segundo lugar el espacio como hábitat, esto es la diversidad de asentamientos en función de las condiciones geográficas en que se encuentre.
- c) En tercer y último gran espacio como soporte de actividades y uso exógenos dando lugar este espacio y esta dimensión a la articulación de espacios administrativos sobre él para la actuación de las diversas Administraciones y la articulación de sus competencias y capacidades de intervención.

Ahora bien la existencia de estos espacios no es pacífica puesto que algún autor como López Andueza<sup>14</sup> manifiesta su contrariedad puesto que a su juicio y si bien los municipios y las provincias y en su caso las Islas como cuasiprovincias gozan de autonomía y no pueden desaparecer como tales instituciones del ordenamiento, a su juicio innecesariamente la Constitución en su artículo 141 autoriza a otras agrupaciones de municipios lo que es extensible, según López Andueza, a la utilización contenida en el artículo 152.3 para la creación por los Estatutos de circunscripciones territoriales propias que gozarán de personalidad jurídica. Parece que tales posibilidades estarían abiertas de todas formas a las Comunidades Autónomas, se contenga o no los Estatutos. Por otra parte la personalidad jurídica no corresponde a la circunscripción sino al ente local que puede afrontar tanto la organización como la administrativa de las Comunidades Autónomas.

La existencia de ese espacio administrativo en nuestro sistema jurídico-administrativo español de Entidades locales dotadas de autonomía para la gestión de unos intereses propios supone la existencia de corporaciones o al menos de Entidades locales representativas.

Resulta por tanto necesario tener en cuenta dicha forma de comportamiento institucional, esto es por un lado el equilibrio logrado entre las instituciones que actúan sobre un mismo territorio tras largos procesos de adaptación y en un aspecto negativo la redundancia y duplicidades que conducen a ineficiencia y desubicación de los ciudadanos en una supervivencia de las organizaciones y de los sentimientos vinculadas a estas en relación con el espacio de que se trate.

De hecho la potencialidad de conflicto de relaciones intergubernamentales, a juicio de Arenilla, debe ser tenido en cuenta a la hora cuando se trate de plantear las alteraciones de las relaciones de poder entre los diversos entes territoriales, en el supuesto por él estudiado referido al Pacto Local, o en la creación de entes supramunicipales aspecto que nos ocupa en el presente instante,

---

<sup>14</sup> Isaías López Andueza, "Articulación de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales." Págs. 105 a 110 de "Autonomías locales, descentralización y vertebración del Estado." Obra colectiva editada por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), la Universidad de Carlos III y el IFITE en 1998.

Especialmente en el supuesto de las Comarcas o Mancomunidades de interés comarcal y de las Entidades metropolitanas.

En esos espacios territoriales las posibilidades de actuación administrativa sobre ellos no son sólo abordados desde la perspectiva clásica de lo supramunicipal sino, como más adelante podemos comprobar, en el marco de la insuficiencia y escasez de los medios de los municipios, como principales protagonistas de la vida local, para asumir las crecientes necesidades y retos de la vida actual, tanto administrativa como socialmente.

Máxime en una época en la cual una segunda descentralización o Pacto Local en las Comunidades Autónomas implica una cierta función de dimensionamiento y fortalecimiento de los municipios u otras Entidades locales que agrupen a estos municipios para posibilitar desde el principio de cercanía y descentralización la gestión de los servicios hacia los ciudadanos.

Así Ferret<sup>15</sup> señala que al referirse al ente intermedio desde un prisma de categoría única, obviando las diversas tipologías existentes, se desprende que la única opción posible es la organización bajo un principio de variedad, entre zonas de montaña y metropolitanas, por ejemplo, median diferencias demasiado profundas para otorgar idénticas formulas organizativas e idénticos haces o conjuntos de competencias.

Así el espacio supramunicipal a juicio del citado Ferret es el ideal para las funciones de animación económica de los Entes locales, para la prestación de servicios, para la planificación como elementos caracterizados de las funciones o conjunto de funciones que pueden desempeñar dichos entes.

## **II Las provincias y sus relaciones con las mancomunidades**

Las competencias supralocales se caracterizan según Jaume Sánchez<sup>16</sup> dependiendo del tipo organizativo en el que nos encontremos puesto que un Consorcio, una Mancomunidad, un Área Metropolitana o una Comarca tienen diferentes características en sus relaciones prestacionales y en sus actividades administrativas.

Debemos realizar una primera precisión sobre el ámbito competencial o funcional de lo supramunicipal en relación con el mapa municipal, excesivamente atomizado, de España y el escaso potencial de los municipios para prestar servicios y por tanto un primer espacio de funciones supramunicipales será la de cooperación al ejercicio de funciones propias municipales.

Esta endeblez del tamaño y capacidad de los municipios tradicional en España se acentúa especialmente en aquellos rurales de escasa población, especialmente en Comunidades Autónomas y Provincias que hayan sufrido un progresivo proceso de despoblación, y así por ejemplo tal y como destaca para el caso de Aragón Islas Uvías<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Joaquín Ferret. Opus Cit. "Entes Locales supramunicipales." Pág. 346.

<sup>16</sup> Jaume Sánchez. "Las competencias supralocales." Pág. 353 a 360 de la obra colectiva. "Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales." Diputación de Barcelona, 1987.

<sup>17</sup> Jesús Islas Ubías, "Proceso de comarcalización y provincia. Un lugar bajo el sol." Pág. 2 de la ponencia de dicho título realizada el Congreso "Municipia. Siglo XXI." [www.dpz.es/municipia](http://www.dpz.es/municipia).

puesto que con menos de 5000 habitantes en Aragón existe un 97 % del total de los 729 municipios existentes en el 2004.

Así mismo con menos de 1000 habitantes existen más de 600 municipios de los cuales un 57 % de dichos municipios están en una situación demográfica terminal.

Ese prisma de auxilio municipal choca en principio con el ámbito tradicional de funciones de las Diputaciones Provinciales, máxime en las Comunidades Autónomas de carácter pluriprovincial donde existe dicho nivel.

Pero debemos recordar que la Ley de Bases de Régimen Local en su artículo 36 a la hora de enumerar las funciones de las Diputaciones habla de competencias y auxilio de carácter supramunicipal y en su caso supracomarcal por lo tanto entiende la existencia de un posible espacio reservado al legislador autonómico intermedio entre el municipio y la provincia que en virtud del principio de subsidiariedad actúa en defecto del municipio y antes que la Diputación.

Por tanto partiendo del núcleo competencial local referido al conjunto de funciones, fundamentalmente derivadas de los títulos competenciales, sin perjuicio de la atribución específica por la legislación sectorial prevista en el artículo 25 de la LRBRL para los municipios, podemos hablar de estos como un ámbito de cooperación o asistencia al municipio, pero también cabe hablar de espacios y materias concretamente supramunicipales; en primer lugar las derivadas del hecho metropolitano y así las aguas en su tratamiento integral tanto de suministro como de evacuación, de tratamiento y reciclaje de éstas; los residuos por su volumen y necesidad de eliminación que implica la asunción de recursos ingentes toda vez que la legislación moderna no sólo obliga a su recogida en virtud de una función específicamente reservada a los municipios por el artículo 86.3 de la Ley 7/85 en régimen de monopolio, sino que las diversas legislaciones y así la Ley 10/98 de Envases, etc., han obligado al reciclaje y selección en origen de los residuos de la celebre bolsa amarilla, lo cual ha supuesto un excesivo gasto y un destino de medios humanos y materiales a los cuales los municipios de escaso tamaño no pueden hacer frente.

Tenemos por otra parte las funciones de transporte que independientemente de las legislaciones autonómicas que pueden atribuir o crear instituciones reguladoras de la materia tradicionalmente en el fenómeno de sociedad avanzada en la comunicación supone la creación de nudos de comunicaciones de nivel infraprovincial y supramunicipal para posibilitar el acceso diario al trabajo, a los colegios, a los servicios educativos y en general a los servicios comerciales, etc. de todo tipo de equipamiento.

Esa aseguración de los medios de transporte puede implicar la necesidad de una regulación a ese nivel supramunicipal o figuras integrales como puedan ser los Consorcios de Transporte del Área Metropolitana de Barcelona o el Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid que agrupen tanto transporte por carretera como el ferroviario como otras modalidades como el ferrocarril subterráneo o metropolitano.

Así en primer lugar en las competencias de las CCAA pluriprovinciales sobre la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación

integral y la adecuada realización de los mismos en toda la Provincia, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica en los municipios y especialmente a los miembros de capacidad económica y de gestión, y el fomento y administración de los intereses particulares de la provincia serían competencias claramente reservadas a la Diputación por imperativo del artículo 36 de la LBRL que se vean ampliados por los dispuestos en el artículo correspondiente del Texto Refundido de Régimen Local sobre medios económicos propios de cooperación a los servicios municipales, subvenciones, etc.

Ahora bien el propio artículo 36 de la Ley Básica de Régimen Local, no excluye la existencia de Comarcas y mancomunidades en esas Comunidades como ocurre efectivamente en el caso de Aragón cuya legislación positiva ha optado por este sistema dual de Entidades locales supramunicipales provinciales y comarcales, coexistiendo puesto que el artículo 36.c) establece que es competencia provincial la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.

Por tanto existe un servicio público que no es municipal, por tanto no es el mínimo obligatorio del artículo 26 de la Ley Básica de Régimen Local pero que tampoco puede llegar a integrar un servicio público autonómico, esto es, los que estuvieran reservados por la legislación de las diferentes Comunidades Autónomas a la prestación por parte de la entidad regional correspondiente.

Ahora bien la existencia de un servicio público no implica la existencia de una competencia puesto que no todos los servicios públicos se ejercen en virtud de competencias dado que puede haber competencias no prestacionales y por tanto no de servicio.

Las funciones de inspección, de control, reglamentación y las funciones de fomento siguiendo la teoría tradicional de la actividad administrativa de Jordana de Pozas.

Ahora bien el núcleo fundamental de ámbito de prestación de lo supramunicipal está relacionado con ese ámbito de servicio público a excepción del fomento del espacio físico-geográfico que da lugar a la existencia de esa entidad intermedia entre el municipio y la provincia en su caso, o de la propia provincia como expresamente recoge el artículo 36 de la Ley 7/85.

Ahora bien está claro que a igual que existe la provincia existe el municipio y por tanto las funciones supramunicipales sólo podrán hacerse con la necesaria colaboración del municipio en los supuestos en los que el municipio no pueda prestar dichas funciones.

Siempre que sean funciones previstas para el municipio, que en principio debemos determinarlas conforme al haz de competencias del artículo 25 de la Ley Básica de Régimen Local que es bastante amplio y desde luego los servicios mínimos obligatorios del 26. Pero teniendo en cuenta además una cláusula genérica residual de cualquier actividad que redunde en beneficio de la colectividad vecinal, que establece la propia Ley 7/85.

Por tanto y en aras a una sistemática de las funciones supramunicipales deberemos de establecer en primer lugar funciones supramunicipales clásicas y funciones supramunicipales derivadas del nuevo sistema organizativo de principios del Siglo XXI.

En cuanto a las clásicas cabe citar las anteriormente enunciadas derivadas de lo que históricamente se ha denominado el hecho metropolitano, esto es los flujos de interpoblación conectados, transportes, residuos, aguas, en general los derivados del tratamiento ambiental del entorno, etc.

En segundo lugar podemos hablar de las funciones de cooperación y asistencia a los municipios en relación con la prestación, sobre todo, de los servicios mínimos obligatorios de estos.

Ese clásico nivel de cooperación implica tanto la asistencia técnica, económica y jurídica, como realmente las funciones de sustitución del municipio por la entidad supramunicipal en cuanto a la prestación directa.

Dentro de estas funciones clásicas podríamos también hablar del fomento del espacio supramunicipal, entendido por tal en sentido de fusión tanto de productos o como desde el punto de vista turístico de ese espacio, función clásica igualmente por establecer para el ámbito provincial el artículo 36.d) de la Ley 7/85 como necesaria en cuanto a denominaciones por ejemplo de calidad de productos de un ámbito concreto espacial, como pueden ser las de productos alimenticios, vitivinícolas, etc., la Torta del Casar en Cáceres, etc.

Por lo que se refiere a las funciones clásicas debemos hacer especial referencia a las carreteras de ámbito supramunicipal y las comunicaciones no en cuanto a la prestación de transporte, pero si al mantenimiento de redes de comunicación, etc.

Teóricamente existían funciones sanitarias para estos espacios, y así los hospitales comarcales, pero debemos señalar tras la variación competencial operada por la descentralización articulada de nuestra Constitución Española de 1978 que dichas funciones corresponden a nuestro espacio autonómico y por tanto no serán unas funciones específicas supramunicipales de carácter local, aunque si podrán ser articulaciones de la supramunicipalidad en cuanto a las funciones desconcentradas de las actividades del ente autonómico.

El segundo conjunto de funciones es el más moderno de estas superando el típico tapujo de Entidad local decimonónica y así manteniendo el conjunto de funciones clásicas y fundamentalmente prestacionales. En este aspecto debemos de tener en cuenta las funciones más actuales de fomento y desarrollo económico, y así el desarrollo local, la articulación de espacios para la realización de programas y proyectos de la Unión Europea fundamentalmente los denominados LEADER, la utilización de ese espacio como ámbito para la planificación urbanística o sectorial de carácter subturístico y cultural.

Dentro de ese nuevo concepto de lo supramunicipal debemos destacar las funciones que pueden asumirse que originariamente corresponderían a otras entidades, específicamente las autonómicas.

Debemos de recordar, que la Ley de Proceso Autonómico de 1983 pretendió la asunción por parte de las Diputaciones Provinciales de la Administración ordinaria de las Comunidades Autónomas en su territorio y en general los Estatutos de Autonomía de

las diversas Comunidades Autónomas lo contemplan y así por ejemplo el artículo 37 del de Cantabria para el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales de forma analógica, posibilita la delegación de funciones en otras entidades infraautonómicas de competencias de las Comunidades Autónomas.<sup>18</sup>

Ahora bien la existencia de unas funciones supramunicipales que pudieran dar lugar a unas competencias supramunicipales, deben referirse nuevamente a la voluntad política del legislador puesto que no sólo la creación de entidades en base a lo dispuesto por el artículo 3.2 de la Ley 7/85, de 2 de abril, estatal, sino en general la asunción de funciones concretas en virtud del principio de vinculación positiva en la actuación de la Administración enunciada por García de Enterría requiere de la voluntad específica del legislador, en este caso autonómico, en cuanto a la distribución de dichas funciones.

Incluso las Comunidades Autónomas que han optado por la creación de una generalizada red de entidades supramunicipales de ámbito infraprovincial como Aragón o Cataluña en el caso de las supraprovinciales y Cantabria, aunque embrionariamente, en el caso de las uniprovinciales. La función específica de las funciones por cada una de estas entidades se ha realizado en base a la específica legislación sectorial.

Así por ejemplo podemos hablar de competencias comarcales turísticas solo a partir de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña y eso que esa norma es muy posterior al bloque de ordenación territorial de 1987 y a la creación de las Comarcas, entendiendo que el turismo es una de las competencias esenciales de ámbito supramunicipal que pudieran ser interpretadas en clave local.

Aquí no cabe tanto hablar de una renuencia en la atribución de funciones supramunicipales en el ámbito local sino en una renuencia basada en la resistencia del ente autonómico a perder funciones puesto que en buena parte al imposibilitar la pérdida total de competencias por parte de las Diputaciones Provinciales, la existencia de un espacio supramunicipal comarcal o ámbito geográfico similar que tuviera funciones de cooperación y asistencia así como de fomento provincial, es en base a sobre todo el gran volumen de competencias de las Comunidades Autónomas mediante una descentralización territorial donde pueda asumirse la realidad y efectividad de ese espacio supramunicipal intermedio.

Por tanto podemos concluir que el ámbito concreto de lo supramunicipal puede distinguirse en cuanto a lo local en dos grandes apartados: por un lado lo local propiamente dicho, esto es las funciones que de la legislación de régimen local atribuye a las entidades locales y sustancialmente a los municipios o en su caso a las legislaciones autonómicas a las Entidades locales de ámbito supramunicipal y con carácter general a las Provincias en los artículos 34 y siguientes de la LRBRL, y por otro lado las de carácter ex -novo o no locales clásicas derivadas de pactos locales en un fenómeno de segunda descentralización o de asunción de nuevas funciones no previstas históricamente.

---

<sup>18</sup> El referido artículo 37 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Cantabria señala “La Comunidad Autónoma de Cantabria ejercerá sus funciones administrativas a través de los organismos y entidades que se establezcan, dependientes del Gobierno, y pudiendo delegar dichas funciones en las comarcas, municipios y demás entidades locales, si así lo autoriza una ley del Parlamento que fijará las oportunas formas de control y coordinación.”

La más importante es la de la cooperación intraprovincial. Esa cooperación atribuida directamente por la Ley de Bases tal y como afirma Alejandro Nieto<sup>19</sup> divide en primer lugar el fin objetivo de dicha cooperación que es la gestión de actividades y servicios públicos competencia de los Entes locales, los previstos en el artículo 25 de la Ley de Bases y sobre todo en el artículo 26 en cuanto a servicios de obligatoria e inexcusable existencia que el propio artículo 156 del aún vigente Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 reserva a las Diputaciones Provinciales y por tanto al no ser una reserva de carácter legal puede ser sustituida por una norma autonómica en la materia atribuyéndolo a otras entidades locales de ámbito supramunicipal.

Dentro de ese fin objetivo por un lado, distingue Nieto, los referidos al tamaño de los municipios, esto es a su capacidad económica y de gestión conforme el artículo 36 de la LRBRL y el 161 del Reglamento de Servicios, dicho precepto 161 referido en su momento, año 55, a municipios de menos de 20.000 habitantes, teniendo en cuenta los avances de la técnica, etc., esa referencia hay que entenderla superada lógicamente por que el tamaño poblacional de menos de 20.000 puede que haga posible a los municipios prestar directamente los servicios.

En segundo lugar la calidad de los servicios conforme al punto 4 del artículo 30 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto-Legislativo 781/1986 de 18 de abril.

En tercer lugar y dentro de esa prioridad la de que dicha operación puede ser total, por la totalidad de los servicios o su funcionamiento por lo cual poco quedaría más que la propia institución en cuanto organización del municipio y ayuntamiento, o parcial que es lo más habitual.

Al ejercicio de dichas funciones Nieto habla de los medios disponibles conforme el precepto del artículo 30.1 del Texto Refundido, que serán los económicos propios que se asignen para la realización de dicha cooperación, la dotación de subvenciones o ayudas financieras por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma y en el caso de que existieran dos niveles supramunicipales de uno sobre otro, de la Diputación sobre las Comarcas en su caso, las subvenciones con ayuda de cualquier otra procedencia, singularmente se nos ocurre aquí destacar la cooperación con los programas europeos y participación en ellos, y el producto clásico de las operaciones de crédito ya sea como avalista o garante de los pequeños municipios.

Por lo que respecta a las formas de la cooperación Alejandro Nieto señala conforme a lo dispuesto por el artículo 30.6 TRLR las siguientes características:

- Primero-La existencia administrativa del ejercicio de las funciones públicas necesarias.
- Segundo-El asesoramiento jurídico, económico y técnico.
- Tercero-Las ayudas de igual carácter, esto es jurídica, económica y técnica, en la redacción de estudios y proyectos.
- Cuarto-Las subvenciones a fondo perdido.
- Quinto-La ejecución de obras e instalaciones de servicios.

---

<sup>19</sup> Alejandro Nieto. "Cooperación y asistencia." Capítulo VI de la obra "La Provincia en el sistema constitucional." Diputación de Barcelona, 1993, Obra colectiva dirigida por Rafael Gómez Ferrer y en concreto Págs. 153 y 154.

Sexto-La concesión de créditos y la creación de Cajas de Crédito para facilitar a los ayuntamientos operaciones de dicho tipo.

Séptimo-La creación de consorcios u otras formas asociativas que fueran legalmente autorizadas.

Octavo-La suscripción de convenios administrativos.

Décimo-cualquiera otra que se establezca por parte del ente supramunicipal con arreglo a la ley.

Quizá de los instrumentos de cooperación el más representativo es el clásico Plan Provincial de cooperación de obras y servicios de competencia municipal, que no tiene por que ser necesariamente realizado por una Diputación Provincial como de hecho ocurre en las Comunidades Autónomas uniprovinciales cuyo plan lo realiza la Comunidad Autónoma, así en la Comunidad de Madrid el Plan Regional de Inversiones y Servicios de Madrid, el PRISMA, cuyas determinaciones quedan establecidas en la Ley de la Administración Local 2/2003.

Dichos Planes creados por la Ley de Presupuestos de 1957 tal y como afirma Nieto<sup>20</sup> no son objeto de variación en cuanto al ente promotor y difusor de dicho Plan en el caso de las Comunidades uniprovinciales, sino que en el caso por ejemplo de Cataluña se establece a través de un Plan único de obras y servicios para toda la Comunidad que pretende alcanzar un máximo de homogeneidad en las actuaciones parciales de cada Diputación.

Tiene su aval constitucional en base al inciso final del artículo 36.2.a) de la Ley 7/85 que atribuye a las Comunidades Autónomas la potestad genérica de coordinar los planes provinciales. Puesto que señala que sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la comunidad autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales.

Dicha figura de coordinación fue objeto de regulación por la Ley de las Cortes Valencianas de 4 de octubre de 1986, de Coordinación de los intereses comunes de las Diputaciones Provinciales, considerada constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1987, que contiene la regulación de la competencia prevista por el Estatuto de Autonomía de Valencia en su artículo 47.3 que prevé y autoriza formas de coordinación de las actividades provinciales estas muy concretas.

Pero la existencia de un Plan único no implica la inexistencia de los Planes provinciales puesto que tal y como señala Nieto la existencia de estos Planes sigue siendo también incuestionable de forma legal<sup>21</sup> no pudiendo imponerse desde el ente imponente, en este caso la Generalidad de Cataluña, el plan único o aportaciones a dicho plan único a las Diputaciones Provinciales tal y como confirmo expresamente la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de septiembre de 1990 que : “No existe un régimen especial regional para la Generalidad de Cataluña reconocido en la LRBRL que permita a esta el uso de su facultad de coordinación, fijar con carácter de obligatorio para la Diputación la cuantificación de su aportación al Plan de Obras y Servicios de la Generalidad.” Dicha Sentencia sigue la línea de otra anterior de 23 de junio de 1989.

---

<sup>20</sup> Alejandro Nieto. “Cooperación y asistencia.” Opus Cit. Pág. 155.

<sup>21</sup> Alejandro Nieto. “Cooperación y asistencia.” Opus Cit. Pág. 162.

Y lo señalado para el estudio superior debemos de tenerlo en cuenta para el inferior si lo supramunicipal es asumido teniendo como prototipo el Plan de Cooperación por la entidad autonómica, la garantía institucional de las Diputaciones operará como salvaguarda para la existencia de Planes provinciales pero en el caso de lo infraprovincial y supramunicipal o bien se establecen mecanismos de cooperación o normalmente tenemos figuras de reduplicación, lo cual en el supuesto de existencia de entes parece difícil puesto que las relaciones son voluntarias de cooperación o difícilmente podrán establecerse mediante mecanismos coordinadores puesto que las propias Diputaciones son los primeros enemigos de la existencia de entidades infraprovinciales de carácter local.

Una buena salida al supuesto es lo que sucede en la Diputación Provincial de Valencia que es la comarcalización de los Planes de cooperación u otra en el sentido de mayor cooperación y participación de los municipios es lo que se establece por la Diputación Provincial de Granada como elemento pionero que es la determinación de las inversiones por parte de los municipios a través del programa “Granada en red” realizando estos y solicitando las inversiones plurianuales.

A título final en relación con la existencia de unas competencias de un espacio supramunicipal debemos destacar el papel cardinal de las Comunidades Autónomas en cuanto sus competencias legislativas tanto en cuanto que gran parte de los asuntos que podían ser considerados supramunicipales hoy residen en el ámbito de competencia autonómica y por tanto pueden ser objeto o bien de una desconcentración en dichos espacios o bien de una transferencia o traslación competencial dentro de un Pacto local autonómico como por otra parte y no menos importante en virtud de tal y como afirma la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 del fuerte grado de interiorización que dichos espacios supramunicipales tienen en el ámbito autonómico.

### **III Régimen jurídico de las Mancomunidades de Municipios**

#### **A). - ORIGEN Y FUNDAMENTO**

Hemos de remontarnos al proceso de formación municipal en el Siglo XIX – que da origen al problema capital de los pequeños Municipios- para encontrar el fundamento de los fenómenos asociativos que ahora completaremos. Al objeto de paliar el déficit de servicios de estas Comunidades se plantean dos grandes líneas:

1. - De una parte, las Agrupaciones Forzosas tendentes, en algunos casos, a la simple eliminación de estas pequeñas Entidades.
2. - De otra, mediante estímulos a las Asociación voluntarias como vía para atender a las demandas sociales.

Esta segunda línea, permite el nacimiento de las Mancomunidades, que adquieren su auge con el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, a partir de una decidida vocación hacia

la Autonomía Municipal, posibilitando los fenómenos asociativos desde la propia voluntad del Municipio<sup>22</sup>.

Más difusa se contempla esta cuestión en la Constitución de la II República en 1931, al configurar al propio Estado como una integración de Municipios “mancomunados en Provincias” (Art. 8).

La Ley de Régimen Local en su Texto Refundido de 24 de Junio de 1955, prevé la existencia de Mancomunidades para obras, servicios y otros fines de la Competencia Municipal, aunque se fomenta y estimula la agrupación de Municipios para eliminar la problemática de aquéllos con escasa capacidad de gestión, siguiendo las líneas uniformistas imperante en este período.

En esta dirección se sitúa el Estatuto de Régimen Local, Ley 41/1975, cuya Base 13 permite las Mancomunidades, y posibilita la agrupación forzosa de Municipios, por acuerdo de Consejos de Ministros, para la ejecución de obras y servicios delegados por el Estado o subvencionados por éste.

La Constitución de 1978, al consagrar definitivamente la Autonomía Local y el Principio de Variedad, posibilita la creación de Agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia,<sup>23</sup> expresión que puede dar cabida a diferentes figuras, que la Ley 7/1985 ha comenzado a concretar y el desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas deberá culminar.

Debemos destacar que el fenómeno de la Mancomunidad ha desbordado la problemática del pequeño Municipio para constituir una fórmula de prestación de servicios a todos los niveles, y ello en base a las siguientes circunstancias:

A.- La Demanda Social creciente de unos servicios que se adecuen al nivel de vida que el Estado de Bienestar ha generado.

B.- En consecuencia, la gran complejidad técnica y el elevado coste financiero de los mismos, incapaces de ser asumidos individualmente por los Recursos Municipales.

Como pone de manifiesto la propia Exposición de Motivos de la Ley 7/1985, “Realidad Social, Cultural y Económica ha roto definitivamente las situaciones de relativo aislamiento, y hoy la Sociedad nos muestra como un todo continuo donde la distancia, antes factor explicativo de supuestas Autarquías, ha sido vencida por los Medios de Transportes, por las ondas y por la dependencia de un Mercado único a Nivel Nacional, a su vez ya íntimamente relacionado con la Realidad Internacional”.

En consonancia con las ideas expuestas el Art. 10 de la Carta Europea de la Autonomía Local dispone:

*“El Derecho de Asociación de las Corporaciones Locales:*

*1. - Las Corporaciones Locales tiene el derecho, en el ejercicio de sus Competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, a asociarse con otras Corporaciones Locales para la realización de tareas de interés común.*

---

<sup>22</sup> Art. 89 del Anteproyecto de Constitución de la Monarquía Española, 1929, *no-nata* de Primo de Rivera, donde se reconoce el Derecho de los Municipios a Mancomunarse.

<sup>23</sup> Art. 141.3 Ce de 1978

2. - *El Derecho de las Corporaciones Locales de integrarse en una Asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes, y el de integrarse en una Asociación Internacional de Corporaciones Locales, deben ser reconocidos por cada Estado.*”

#### B). -REGULACION EN LA LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL

El Artículo 3 de la LRBRL enumera las entidades integrantes de la Administración Local, recogiendo en su Párrafo 2 Letra d: “Las Mancomunidades de Municipios” como Entes que gozan, asimismo, de condición de Entidades Locales.

Destaca la omisión de toda referencia a las Mancomunidades Provinciales, reconocidas ya en la Base 20 del Estatuto de Régimen Local, articulada en los Preceptos 18 a 22 del Real Decreto 3046/1977, de 6 de Octubre. La propia Disposición Transitoria ordenaba al Gobierno que en el plazo de 1 Año dispusiera la disolución de la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común<sup>24</sup>. No cabe duda que en torno a estas Mancomunidades se dio cauce a ciertas aspiraciones regionalistas y autonomistas, que la nueva Constitución ha abortado, al consagrar definitivamente a las Comunidades Autónomas como instrumento para satisfacer el Derecho a la Autonomía de las Nacionalidades y Regiones. La eliminación de esta posibilidad de constituir Mancomunidades Provinciales podría suponer un recorte innecesario a la Autonomía Provincial, una de cuyas manifestaciones es el Derecho de Asociación<sup>25</sup>, si bien es cierto que este permite la Constitución de Asociaciones de Entidades Locales “para la protección y promoción de sus intereses comunes”.

El Art. 44 reconoce expresamente el Derecho de los Municipios a Asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de Obras y Servicios determinados de su Competencia, estableciendo las bases de su régimen, de las que debemos destacar dos aspectos:

a).- Supresión de controles sobre el Derecho a constituir Mancomunidades, correspondiendo la aprobación de los Estatutos a los Plenos de los respectivos Ayuntamientos, aunque en virtud de la legislación autonómica de desarrollo y así por ejemplo la Ley de Administración Local de la Comunidad de Madrid se ha establecido un informe de legalidad de dichos estatutos por la administración autonómica.

b).- La figura de la Asamblea de Concejales de todos los Municipios promotores para la elaboración del Estatuto (Con cierta similitud a las Asambleas previstas en los Arts. 146 y 151.2 de la Constitución para la elaboración de los Estatutos de Autonomía).

#### C). - NATURALEZA JURIDICA

El planteamiento de esta materia nos hace centrar la cuestión en relación con el carácter territorial de estas entidades o no y su plasmación y así podemos señalar las siguientes notas características:

---

<sup>24</sup>

Creada en 1928 y cuyos últimos Estatutos fueron aprobados por Real Decreto 169/1977, de 8 de Febrero.

<sup>25</sup> Según señala el Fundamento 17 de la STC de 2 de Febrero de 1981

## 1.- PERSONALIDAD JURIDICA

El Párrafo 2 del Art. 44 de la Ley de Bases del Régimen Local, dispone que las Mancomunidades tiene Personalidad y Capacidad Jurídicas para el cumplimiento de sus Fines, lo que supone una aptitud para ser titular de Derechos y Obligaciones, así como para su ejercicio. Si bien en este supuesto la Personalidad Jurídica se vincula al cumplimiento de los fines que motivan la Mancomunidad.

## 2.- PERSONALIDAD JURIDICA DERIVADA

Este carácter pone de manifiesto que su nacimiento se debe a la voluntad de otros sujetos, su personificación es tributaria de otra Administración (Contrariamente al Estado o Municipio que surgen directamente de la Constitución). Esta vinculación a la voluntad de otro Ente impregna todo el Régimen Jurídico que estamos analizando.

## 3.- FINES Y COMPETENCIAS ESPECÍFICAS

El propio Art. 44 consagra el Derecho de Asociarse “para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su Competencia”. Si en los llamados Entes Territoriales o Entes con Personalidad Jurídica Originaria, existe una atribución genérica de Competencias, en los No Territoriales, los Fines y Competencias se limitan a los que la voluntad de los Entes Fundacionales les asignen, prohibiéndose taxativamente por el Art. 35.2 del TRRL, que asuman la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos Municipios.

Las Obras Públicas se ejecutarán conforme a las previsiones de los Arts. 88 a 94 del Texto Refundido.

La Prestación de Servicios por parte de las Mancomunidades está expresamente prevista y fomentada en la Ley, en el Art. 26, respecto a los Servicios Municipales Mínimos. A tal fin las Mancomunidades pueden usar las diversas formas de gestión de servicios locales. Esta Libertad de las Mancomunidades no supone como Quintana López señala<sup>26</sup>, que puedan crear el Servicio, por ser ésta una decisión que corresponde a los Municipios. Si bien el Art. 30 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales dispone que las Entidades Locales poseen plena capacidad para construir, organizar, modificar y suprimir los Servicios de su Competencia, entiende este Autor que no puede ser referido la totalidad del precepto también a las Mancomunidades, aunque sean Entidades Locales, pues estos Entes Locales complejos sólo pueden prestar aquellos Servicios que constituyan su objeto, de acuerdo con lo que dispongan los Estatutos de la Mancomunidad, aprobados por los Municipios integrantes que, en consecuencia, serán los que decidan la creación del Servicio.

## 4.- CARÁCTER ASOCIATIVO

<sup>26</sup>

Quintana López, T. “Las Organizaciones Supramunicipales en España: las Mancomunidades”

El Art. 44 de la LRBRL reconoce un Derecho de Asociación a favor de los Municipios, lo que implica que la posibilidad de constituir Mancomunidades es absolutamente disponible y voluntaria para los mismos, exigiéndose un Quórum específico para los acuerdos aprobatorios de la constitución y Estatutos de la Mancomunidad.

#### D) - REGIMEN JURIDICO

Conforme a nuestro ordenamiento jurídico las mancomunidades se rigen por las determinaciones del art 44 LRBRL, por lo que se determine por la correspondiente legislación autonómica y por los estatutos de estas.

En relación al funcionamiento, cabe la posibilidad de Aprobación de un Reglamento Orgánico, así como de Normas de Desarrollo de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local. desarrollo o no es aprobado, el correspondiente Reglamento Orgánico, habrá de ajustarse

Mientras no se produce este de su Funcionamiento a las Normas referentes al Pleno del Ayuntamiento, salvo previsión expresa de los Estatutos.<sup>27</sup>

Respecto al régimen sustantivo de sus Funciones y Servicios se regirán:

1º. - Por la Ley 7/1985.

2º. - Por la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, según la distribución constitucional de competencias.

3º. - Por la Ordenanza reguladora del Servicio.<sup>28</sup>

Queda hecha así la salvedad de la derogación del transcrito Art. 5 LRBRL.

#### E). - PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCION Y APROBACION DE ESTATUTOS

El Art. 44 remite a la Legislación Autonómica la fijación del procedimiento de Aprobación de los Estatutos, determinando 3 Reglas básicas. A falta de desarrollo autonómico debemos contemplar lo previsto en el Real Decreto Legislativo 781/1986 y en el ROF.

##### 1.- ELABORACION

Corresponde a los Concejales de la totalidad de los Municipios promotores de la Mancomunidad, constituidos en Asamblea (El Funcionamiento, Quórum, Presidencia..., de esta Asamblea, deberá ser precisado por las Normas Autonómicas). Una vez elaborado el Texto por esta Asamblea, se remite a los distintos Ayuntamientos para su aprobación.

---

<sup>27</sup> Art.140 ROF.

<sup>28</sup> Esta Potestad Reglamentaria deberá ser reconocida por la Legislación Autonómica, como instrumento para intervenir la actividad de los ciudadanos en el ámbito de sus fines y competencias

## 2.- INFORMACION Y AUDIENCIA

Previamente a la adopción de los Acuerdos Municipales, el texto de los Estatutos debe someterse a información pública por plazo de 1 Mes.

La Ley 7/1985 dispone la audiencia a la “Diputación/es afectadas para que emitan un Informe sobre el Proyecto de Estatutos”. En cambio el Art. 35.3 del TRRL parece limitar esta Audiencia al supuesto de Mancomunidad constituida por Municipios de distintas Provincias<sup>29</sup>. Entendemos que la Expresión de la Ley “Diputación/es afectadas” exige la Audiencia de las mismas en todos los supuestos de constitución de Mancomunidades, máximo cuando a aquéllas corresponde “la coordinación de los Servicios Municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada en la totalidad del Territorio Provincial de los Servicios de Competencia Municipal” (Art. 36.1.a TRRL).

## 3.- APROBACION

Los Acuerdos aprobatorios de la constitución y Estatutos de la Mancomunidad deberán adoptarse por cada Ayuntamiento, con el voto favorable de la Mayoría Absoluta del número legal de miembros de la Corporación, según prescribe el Art. 47.3.b de la LBRL.

## 4.- PUBLICIDAD

El nacimiento de una nueva Entidad Local dotada de personalidad jurídica debería exigir una Publicidad para dotar al Acuerdo de Constitución de una efectividad Erga Omnes. En cambio, la Ley 7/1985 y el Real Decreto Legislativo 781/1986 no contemplan ninguna prescripción al respecto.

La única prescripción al respecto la encontramos en el Art. 4.2 Real Decreto 382/1986, de 10 Febrero, que aprueba la regulación del Registro de Entidades Locales, al exigir que en la inscripción de cada Entidad se haga constar la Disposición Legal, resolución del Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma o Acuerdo corporativo por el que haya sido creada, con especificación de su fecha y el Boletín Oficial en que haya sido publicada.

La exigencia de Publicidad debía incluir al propio texto de los Estatutos por analogía con el procedimiento de aprobación de las Ordenanzas Locales (Art. 190.1 del Real Decreto Legislativo 781/986).

## 5.- INSCRIPCION

El Registro de Entidades Locales, de carácter público, contendrá la Inscripción de cada una de las existentes en el Territorio de la Nación Española, entendiéndose por tales aquéllas a que se refiere el Art. 3 LBRL.

Respecto de las Mancomunidades, la Inscripción deberá contener:

---

<sup>29</sup> Cuando se trate de Municipios de distintas Provincias habrá de darse Audiencia a las Diputaciones respectivas; a sensu contrario este trámite puede obviarse si se trata de Municipios de la misma Provincia

1. - Denominación
2. - Número y denominación de los Municipios Asociados
3. - Comunidad Autónoma a que pertenece
4. - Organos de Gobierno y Gestión
5. - Obras y/o Servicios de su Competencia.

Las Prescripciones que deben contener cada uno de los apartados señalados se recogen el Orden de 3 de Junio de 1986<sup>30</sup> que desarrolla el Reglamento.

Las consecuencias jurídicas de esta anotación no están previstas en la Ley que únicamente establece efectos constitutivos al cambio de denominación de los Municipios, aunque entendemos que la Inscripción es meramente declarativa.

## 6.- CONTROLES

La Ley 7/1985 no contempla entre las reglas básicas de aprobación de los Estatutos la necesidad de una Aprobación por otra Autoridad.<sup>31</sup> En esta línea misma se sitúa el Texto Refundido de las disposiciones vigentes de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

No obstante, la Legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas podría precisar algún tipo de control de legalidad de los Estatutos, considerando la problemática que puede ocasionar el nacimiento de una nueva Entidad, que adquiere Derechos y Obligaciones, susceptible de una anulación posterior por no haberse verificado adecuadamente sus requisitos de legalidad controles estos generalizados por las diversas legislaciones autonómicas. Debe rechazarse un Control de Oportunidad que conculcaría el Derecho de Asociarse y la propia Doctrina del TC.

El RD 3046/1977 señalaba como causa para denegar la Aprobación de los Estatutos otras razones de orden público.

Así por ejemplo la Ley Catalana de 2 de Abril de 1987 exige que con anterioridad a la Aprobación de los Estatutos por los Plenos de los Ayuntamientos se envíen a la Consejería de Gobernación que podrá, en el Plazo de 1 Mes, formular observaciones de legalidad y las sugerencias que estime convenientes, sin que se especifiquen la vinculación de los Plenos de las mismas.

Diversas opciones pueden plantearse a este respecto:

1. - No pronunciarse sobre el tema, remitiéndose al Régimen General de los Acuerdos adoptados por las Corporaciones Locales (Arts. 56,64 y 65 LBRL).
2. - Establecer un Procedimiento similar al de la aprobación de las Ordenanzas Fiscales y del Presupuesto (Aprobación, publicación del texto íntegro y suspensión de su eficacia hasta el cumplimiento del plazo previsto en

---

<sup>30</sup> BOE, de 15 de Julio

<sup>31</sup> Como la prevista en el Art. 13.3 de RD 3046/1977, que encomendaba al Ministerio del Interior; previo dictamen del Consejo de Estado, la aprobación definitiva de los mismos, transferida posteriormente esta competencia a las Comunidades Autónomas.

el Art. 65.2, 15 Días desde la recepción del Acuerdo por la Comunidad Autónoma).

3. - Establecer un Procedimiento Especial, exigiendo en su caso el Informe previo de un Órgano. En tal supuesto deberá contemplarse la necesidad de conformidad expresa o la utilización de la técnica del Silencia Administración Positivo.

4. - Disponer un trámite previo de audiencia al Órgano Competente de la Comunidad Autónoma para formular las observaciones de Legalidad que estime convenientes. Este último supuesto puede suponer una técnica adecuada para garantizar un control, salvaguardando plenamente la Autonomía Local y su Derecho a formar Mancomunidades.

## F) - CONTENIDO ESTATUTARIO

### 1.- CONTENIDO MINIMO PREVISTO EN LA LEY 7/1985

Viene definido por el resultante de la suma de los Términos Municipales Mancomunados. De la necesidad de Informe de la Diputación/es Interesadas prevista en el Art. 44.3.d podemos concluir la no necesaria pertenencia de todos los Municipios a la misma Provincia. Los Artículos 35.1 RD Legislativo y 31.2 RPDT establecen expresamente esta posibilidad, admitiendo la Mancomunidad de Municipios entre los que no exista continuidad territorial si ésta no es requerida por la naturaleza de los fines de la misma.

Más discutible resulta la Mancomunidad entre los Municipios de distintas Comunidades Autónomas, al poder implicar la aplicación de 2 Regímenes Jurídicos distintos<sup>32</sup>. Podría salvarse estos inconvenientes a través de Convenios o Acuerdos de Cooperación con base en el Art. 145.2 de la Carta Magna y a lo previsto en los Estatutos y Leyes que lo desarrollen y en ese sentido se exige informe del Estado por lo recogido en el art 44 de la LRBRL, tras la reforma de la ley de modernización del gobierno local.

En cuanto al Objeto y la Competencia nos deberemos de referir a la Ejecución en común de Obras y Servicios determinados de la Competencia Municipal, sin que puedan asumir la totalidad de las asignadas a los Municipios (Esto equivaldría a vaciar la Autonomía Municipal por falta de contenido<sup>33</sup>).

La prestación de los Servicios Públicos Obligatorios señalados en el Art. 26 LBRL es la que da origen con mayor frecuencia el nacimiento de las Mancomunidades: Así la Recogida de Basura, el Abastecimiento Domiciliario de Agua Potable, Mataderos....; aunque se advierte un auge de este fenómeno asociativo para la Prestación de los Servicios Sociales. Un supuesto típico es el de las Mancomunidades previstas en los Arts. 9 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo de la Competencia Urbanística.

---

<sup>32</sup> En tal sentido RD 382/1986 que señala como contenido de la Inscripción Registral para las Mancomunidades la Comunidad Autónoma a que pertenece.

<sup>33</sup> En tal línea ubicamos la STC de 28 Junio de 1981 con relación con la Ley Catalana de 17 Diciembre de 1980, que transfería a la Generalidad todas las competencias provinciales, sobre la cual podemos señalar el comentario de Juan Alfonso Santamaría Pastor en el número 34 de la REDA. "Comentarios de vigencia de la Sentencia sobre la Ley de diputaciones."

En cuanto a los Órganos de Gobierno el Art. 44 LBRL obliga que en todo caso tales sean representativos de los Ayuntamientos Mancomunados en la Forma que determinen los correspondientes Estatutos<sup>34</sup>.

El Art. 37 del Reglamento de población y demarcación territorial dispone que los Órganos de Gobierno estarán integrados por un Presidente, Vicepresidente que lo sustituya en sus ausencias, el número de Vocales que señalen los Estatutos y un Secretario.

Por su parte, el Art. 40 del ROF dispone una serie de Normas a falta de regulación expresa en los Estatutos:

Primera: Las Comisiones Delegadas o Juntas de Mancomunidades estarán integradas por 2 Vocales representantes de cada uno de los Municipios Asociados.

Segunda: La Junta elegirá, de entre sus Miembros, al Presidente y a un Vicepresidente que lo sustituya en caso de vacante, ausencia o enfermedad.

La Financiación de las Mancomunidades puede articularse sobre los siguientes recursos:

A.- Tasas: Al carecer de una Potestad Tributaria propia, sólo pueden establecerse Tributos que no tengan el carácter de Impuestos, relacionados con los Servicios que prestan.

B.- Contribuciones Especiales para la ejecución de Obras o para el Establecimiento, Ampliación o Mejora de los Servicios asumidos.

C.- Aportaciones de los Municipios Mancomunados.

D.- Los procedentes de Operaciones de Crédito.

E.- Subvenciones o Participación en los Impuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

F.- Multas

G.- Ingresos de Derecho Privado.

A las mismas corresponde las prerrogativas recaudatorias previstas para los Entes Locales (más problemático resulta el procedimiento para exigir las Deudas a las propias Corporaciones Mancomunadas, pudiendo utilizarse la vía de la compensación prevista en el Art. 109 LBRL al referirse a la extinción total o parcial de las deudas que cualesquiera Entidades de Derecho Público tengan con las Entidades Locales o viceversa).

Las Mancomunidades para la Prestación de un Servicio suelen tener un carácter indefinido; en cambio, las constituidas para la ejecución de una Obra, la duración se vincula al cumplimiento del objeto.

La **Ley 7/1985** se limita a señalar en cuanto al funcionamiento de tales que los Estatutos deberán contener cuantos extremos sean necesarios para su Funcionamiento, sin perjuicio de las Competencias Legislativas que posean las Comunidades Autónomas sobre esta materia, ni el contenido estatutario o, en su caso, del Reglamento Orgánico que apruebe la Entidad; La Legislación Estatal señala las siguientes Normas de Funcionamiento:

Las Comisiones Gestoras o Juntas de las Mancomunidades ejercerán las atribuciones y ajustarán su funcionamiento a las Normas de este Reglamento referentes al Pleno del Ayuntamiento.

Las Funciones del Presidente y Vicepresidente se regirán por los dispuestos en este Reglamento para los Alcaldes y Tenientes de alcalde.

Una cuestión que debe atender los Estatutos es la de representación de los Miembros. A tal efecto caben 2 Soluciones:

1ª. - Otorgar un número de Representantes Desigual a cada Miembro de la Mancomunidad.

2ª. - Disponer de un régimen de distribución de votos que garantice la proporción de su participación en la Mancomunidad.

## 2.- OTROS CONTENIDOS

De la Legislación Estatal de Desarrollo de la Ley 7/1985 pueden inducirse otros elementos que integran el Contenido Estatutario. Así el Art. 36 Rdlleg 781/1986 recoge:

A.- El Lugar en que radiquen sus Órganos de Gobierno (Sede o Capitalidad de la misma)

B.- El Procedimiento para modificar sus Estatutos, que deberá ser similar al de su Aprobación.

C.- Causas de Disolución.

La Orden de 3 de Junio de 1986, que desarrolla el Reglamento del Registro de Entidades Locales, prescribe que la inscripción contendrá la denominación y la capitalidad.

## G. - MODIFICACION Y SUPRESIO DE MANCOMUNIDADES

El Procedimiento será similar al de su Aprobación <sup>35</sup>, debiéndose recogerse en los Estatutos. Este Procedimiento debe referirse a la formación de la voluntad interna del Ente para iniciar el Proceso pero no debe afectar a la necesidad de información pública, audiencia y aprobación con Quórum específico por los Ayuntamientos previstas en la Ley.

Un problema específico lo constituye la Modificación del ámbito territorial de la Mancomunidad, es decir, los supuestos de Adhesión y Segregación de Municipios.

### 1.- ADHESION DE NUEVOS MUNICIPIOS

---

<sup>35</sup>

Art. 44.4 LBRL

El Art. 36 RPDT permite la adhesión a la Mancomunidad de nuevos Municipios por un procedimiento similar al de su Constitución, siempre que se encuentren en las condiciones previstas en los Estatutos de la Mancomunidad, asumiendo las obligaciones que de ellos se deriven.

Estas podrán realizarse para una, varias o todas las finalidades de la Mancomunidad, siempre que las Obras o Servicios sean independientes entre sí, atendiendo a sus aspectos técnicos o financieros.

Necesariamente, la adhesión habrá de ser informada favorablemente por el Órgano de Gobierno de la Mancomunidad.

## 2.- SEGREGACION DE MUNICIPIOS MANCOMUNADOS

Esta posibilidad resulta más problemática por cuanto puede suponer una ruptura en el equilibrio que dio origen a la Mancomunidad.

Al respecto el citado Art. Del RPDT señala que “Por trámites análogos y con sujeción a las previsiones estatutarias” podrá separarse de la Mancomunidad cualquiera de los Ayuntamientos que la integren. En ningún caso, podrá tener carácter vinculante el informe del Órgano de Gobierno de la Mancomunidad. 2 Precisiones debemos realizar:

1. - Al referirse a trámites análogos debemos entender que el Acuerdo Municipal de Segregación debe ir precedido, de una Información Pública y una Audiencia de la Diputación afectada.

2. - Las Previsiones Estatutarias pueden contemplar un condicionante de la efectividad del Acuerdo de Segregación, referido al transcurso de un Plazo determinado, o bien la demora de la Liquidación de los Derechos y Obligaciones imputables al Municipio separado, hasta el momento de Disolución de la Mancomunidad.

El Acuerdo de Segregación no puede implicar ningún Derecho del Municipio sobre los Bienes de la Mancomunidad que radiquen en su Término Municipal, si será obstáculo para que continúen vigentes los gravámenes y responsabilidades por deudas que pudiesen recaer sobre los Ayuntamientos Mancomunados.

Entendemos que es factible incluir como causa de disolución la Segregación de uno o más Municipios que supongan una alteración sustancial en los planteamientos que dieron origen a la Mancomunidad.

En cuanto a la Extinción o Supresión de la Mancomunidad se exige un Procedimiento análogo al de Constitución. Esta cuestión es planteable en los supuestos de Mancomunidades constituidas por tiempo indefinido, o cuya extinción se anticipe en el plazo previsto, pero no cuando se constituyan por plazo determinado o para la ejecución concreta de una Obra, implicando la ejecución del objeto social la propia supresión de la Mancomunidad.

El problema se sitúa en el destino de los Bienes. Una posible solución consiste en otorgar la propiedad de los bienes que radiquen en el Término Municipal a los propios Ayuntamientos Mancomunados y, respecto a los demás, pronunciarse expresamente la Comisión Gestora.

## H). - MEDIOS MATERIALES Y PERSONALES

No existe ningún obstáculo para que las Mancomunidades detenten todo tipo de bienes patrimoniales o de dominio público<sup>36</sup>. El régimen jurídico de los mismos será el previsto en el Reglamento de los Bienes, si bien será la Legislación Autonómica la que deba concretar qué Potestades corresponden a las mismas (Recuperación de Oficio, Investigación, Deslinde, Desahucio).

En cuanto al Personal, es de plena aplicación el régimen previsto para el Personal al Servicio de las Entidades Locales. La única previsión al respecto es la contenida en el Art. 37 RPDT al establecer que en el supuesto de existir los Cargos de Secretario o Secretario-Contador, así como los de Interventor-Tesorero, habrá de ser ejercidos por Funcionarios con habilitación de carácter nacional.

No es infrecuente la utilización por la Mancomunidad de los Funcionarios Municipales. El problema se origina al constituirse la Mancomunidad o Adherirse un Municipio a ella, con los Funcionarios Municipales adscritos al Servicio que asume la Mancomunidad. La única solución posible es la excedencia forzosa si el Funcionario, voluntariamente, no desea adscribirse a la Mancomunidad.

## H). - LEGISLACION DE COMUNIDADES AUTONOMAS SOBRE MANCOMUNIDADES.

En las Comunidades Autónomas y de acuerdo con lo que puede leerse en sus respectivos Boletines Oficiales, se refleja una muy frecuente actividad de aprobación de Estatutos de Mancomunidades (Por el hecho de estar de moda), para lo que resultan, después de la LBRL, incompetentes, como ya he sostenido, pues claramente, dice ésta en su Art. 44.3, que “Los Plenos de los Ayuntamientos aprueban...”. Sólo por la vía de una Ley General sobre Mancomunidades dictada por cada Comunidad Autónoma podría reconstruirse, tal como ha quedado expuesto, una suerte de homologación o visado de Estatutos, lo que autoriza la Ley 7/1985 al decir que “el procedimiento de aprobación de los Estatutos de las Comunidades se determinará por la Legislación de las Comunidades Autónomas y se ajustará en todo caso...”. Con corrección ha operado, en este sentido, la Comunidad Foral de Navarra al dejar sin efecto el Acto de Tutela de Aprobación de Estatutos y Reglamentos de Mancomunidades Voluntarias.<sup>37</sup> Que la aprobación de las Mancomunidades corresponde a los Ayuntamientos y no al órgano autonómico lo recuerda la STS de 2 de Febrero de 1990, citada por Martín Mateo<sup>38</sup> como ejemplo comarcal.

Fuera de esta actividad administrativa o ejecutiva, varias Comunidades Autónomas han desarrollado el régimen jurídico de las Mancomunidades. La

---

<sup>36</sup> Con la excepción de los Comunes que se vinculan al Municipio.

<sup>37</sup> Disposición Adicional Primera de la Ley Foral de 17 de Abril de 1986 y el Art. 50 de la Ley Foral 6/1990, de 2 Julio, que deroga la anterior

<sup>38</sup> Ramón Martín Mateo. “Entes locales complejos.” Trivium, 1987, Pág.

Ley de Murcia de 25 Agosto de 1988 precisa su modo de constitución e igualmente la de Baleares (27 Febrero de 1991).

En Canarias, la Ley de 18 de Noviembre de 1986 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas se limita, reiterando lo ya dicho en la LBRL, a reconocer a los Municipios el Derecho de Asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de Obras y Servicios en el ámbito de sus Competencias, reconociéndose a estas organizaciones personalidad y capacidad para el cumplimiento de sus fines específicos.

El texto refundido de la Ley municipal y de régimen local, proveniente de la Ley de 15 de Abril de 1987 desarrolla algunos puntos previstos en la Legislación del Estado, acomodando, además, la figura de las Mancomunidades a las Comarcas del nuevo diseño territorial. Así, los Estatutos deben precisar las relaciones de la Mancomunidad con los Municipios y, en su caso, con las Comarcas interesadas. Se establece una limitación al Derecho de Asociación de los Municipios, cuando éstos pertenezcan a Comarcas distintas, y si las Competencias de las Mancomunidades se refieren a Obras y Servicios comprendidos en el correspondiente a los Plenos de los Ayuntamientos incorporados a la Mancomunidad, pero con anterioridad deben ser enviados a la Consejería de Gobernación, que podrá, en el Plazo de 1 Mes, formular observaciones de legalidad y las sugerencias que considere convenientes, cuyo tratamiento por los Plenos no especifica el precepto<sup>39</sup>.

La Comunidad Autónoma de Aragón ha ultimado la regulación general más acabada con el objeto de fomentar la constitución de mancomunidades, pues se atribuye prioridad en los planes provinciales de Obras y Servicios a las Inversiones propuestas por ellas. Al regular su régimen se ha concretado aspectos no contemplados en la LBRL y se han atribuido las correspondientes Potestades Públicas, de acuerdo con lo establecido en el Art. 4.2 LBRL. Se declaran Mancomunidades de Interés Comarcal a aquellas que pueden convertirse en futuras Comarcas.

#### D). - MANCOMUNIDADES INSCRITAS EN EL REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES

De acuerdo con los datos obrantes en el Registro de Entidades Locales, el número de Mancomunidades por Provincias, tal como ha quedado indicado, pasa de 700 y en un muestreo realizado sobre 105 Mancomunidades, los Servicios más frecuentemente atendidos son los de Inciendos, recaudación, urbanismo, informatización, obras públicas municipales, recogida y tratamiento de basuras, alcantarillado, aprovechamiento de productos forestales, abastecimiento de aguas, servicios turísticos, sostenimiento del cuartel de la Guardia Civil, alumbrado público, regulación del tráfico en las vía

---

<sup>39</sup> Recuérdese que el control de oportunidad en esta materia fue declarado inconstitucional por la STC de 2 de Febrero de 1981

comunes, gestión y conservación de parques, saneamiento, servicios de mataderos, mercados. Casa de salud, planes urbanísticos, medio ambiente, aprovechamiento de pastos, servicios de pistas de esquí, gestión y explotación del mercado de frutas y verduras, limpieza, servicios sociales.

#### 11.- MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS EN RELACION A LA LEY DE MODERNIZACION DEL GOBIERNO LOCAL. LEY 57/2003, DE 16 DE DICIEMBRE

Con la Ley de Modernización del Gobierno Local se produjo una considerable variación en relación al precepto de Mancomunidades de Municipios, en cuanto a que se produjo una nueva redacción del Artículo 44 LBRL, el cual eñala:

*1.- “Se reconoce a los Municipios el Derecho a Asociarse con otro en Mancomunidades para la ejecución en común de Obras y Servicios determinados de su Competencia.*

*2.- Las Mancomunidades tiene Personalidad y Capacidad Jurídicas para el cumplimiento de sus Fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la Entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.*

*En todo caso, los Órganos de Gobierno serán representativos de los Ayuntamientos Mancomunados.*

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

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

*B.- La Diputación o Diputaciones Provinciales interesadas emitirán Informe sobre el proyecto de Estatutos.*

*C.- Los Plenos de todos los Ayuntamientos aprueban los Estatutos.*

*4.- Se regirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de Mancomunidades.*

*5.- Podrán integrarse en la misma Mancomunidad Municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las Comunidades Autónomas afectadas”.*

Se añade este último precepto dando opción a que se permita la realización de Mancomunidades entre distintas Comunidades Autónomas, siempre que por Ley se permita tal posibilidad.

#### **IV Analogías y diferencias entre comarcas y mancomunidades.**

Partiendo de ese régimen jurídico debemos señalar que la Entidad de mayor tensión se puede generar con la creación de un modelo comarcal en las Comunidades Autónomas son las denominadas Mancomunidades de Municipios, por su previsible solapamiento en lo fundamental, tanto en ámbito territorial, como en funciones y competencias.

Aún así, debemos señalar las diferencias radicales entre unas y otras, en cuanto a su régimen jurídico y su naturaleza, puesto que las Mancomunidades son puras fórmulas asociativas para la gestión de servicios o realización de obras. Eso sí, dichas

asociaciones tienen naturaleza administrativa y larga tradición en la práctica local a diferencia de otras asociaciones de municipios, como son las Federaciones de Municipios y Provincias, o el grupo de ciudades patrimonio de la humanidad creadas en base a la disposición adicional primera de la LRBRL que da carta de naturaleza a dichas asociaciones.

El carácter asociativo de las Mancomunidades tiene como elemento de referencia la voluntariedad para la incorporación a éstas de los Municipios y en su caso, conforme a los Estatutos de cada una de las Mancomunidades de su separación.

Por su parte las Comarcas tienen un carácter de permanencia y una vez salvados los mínimos fijados por la LRBRL y la legislación autonómica, en su caso (dos tercios de los afectados conformes), la obligatoriedad de la incorporación a dicha Entidad de los Municipios en ella integrados, así como la imposibilidad de reparación, salvo por ley autonómica (Decreto de la Generalitat en el caso catalán), que generalmente lo que hace es reajustar el mapa comarcal integrando a los Municipios en otras Comarcas o creando unas nuevas.

Otra de las características diferenciadoras de Mancomunidades y Comarcas es la caracterización geográfica de las últimas que obliga por su propia naturaleza a que dichas agrupaciones de Municipios de segundo grado estén configuradas por Municipios limítrofes y contiguos, lo cual no es imprescindible en las mancomunidades que en principio pueden agrupar municipios alternos e incluso de provincias diferentes y hasta de distintas Comunidades Autónomas, si las respectivas legislaciones autonómicas no lo impiden o cortapisan.

Pero dejadas aparte esas salvedades, así como otras de menor índole, las características fundamentales de funciones a desarrollar y ámbito supramunicipal son sustancialmente similares entre unas y otras.

De hecho, tanto en las legislaciones riojana y aragonesa se ha introducido el término de “Mancomunidades de interés comarcal” que reflejan, al menos en el caso aragonés de la ley de 1993, un paso intermedio hasta la configuración de la futura ordenación comarcal.

Esa convergencia real de funciones y ámbito de prestación territorial hace realmente inviable, salvo una duplicidad administrativa inaceptable, la coexistencia de ambas instituciones, al menos en el campo de las competencias atribuidas a las Comarcas.

Existe eso sí, la posibilidad de pervivencia de las Mancomunidades en aquellas Comunidades Autónomas que hayan optado por crear estructuras comarcales, para aquellas materias que o bien por novedosas, o bien porque la Comunidad Autónoma haya deseado no incorporarlas al haz competencial de las Comarcas, quieran los Municipios apoyarse o constituir Mancomunidades para su prestación, pero eso no parece que sea lo más consecuente con un espíritu de simplificación administrativa.

Esas circunstancias dependerán de la voluntad del legislador autonómico, conforme lo previsto por el art. 4º.2 de la Ley básica estatal, que respetando la posibilidad de crear Mancomunidades por los Municipios (reconocida igualmente por la LRBRL), podrá establecer limitaciones para la creación de dichas agrupaciones o procedimientos

agravados que impliquen incluso la necesidad de autorización administrativa por parte de la Comunidad Autónoma, lo cual en la legislación supletoria estatal (el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local 781/1986, de 18 de abril), ya se prevé, pero tan solo para el control de legalidad de las normas estatutarias de cada Mancomunidad.

Esa capacidad de cada Comunidad Autónoma para en virtud de sus competencias estatutarias de desarrollo de las bases del régimen local articular un sistema de organizaciones supramunicipales de carácter local viene a determinar un futuro heterogéneo de las Mancomunidades dependiendo de la ubicación geográfica de éstas.

Igualmente de esa voluntad comarcalizadora en relación con las Mancomunidades, dependerá el futuro de las ya existentes especialmente estructurantes en las políticas sectoriales de algunas Comunidades Autónomas, por ejemplo la de Madrid que fomenta a través de subvenciones y simplificaciones administrativas la constitución de Mancomunidades en su territorio para la gestión de funciones que desee implementar como pueden ser las Juntas Arbitrales de Consumo, los Servicios Urbanísticos (en especial los pequeños municipios de la Sierra Norte) o los Servicios Sociales derivados de la implantación de leyes autonómicas (en especial la renta mínima).

Por tanto y a la vista del panorama que hemos descrito, la única Entidad local supramunicipal integrada por la agrupación de municipios exclusivamente, en las Comunidades Autónomas uniprovinciales dependerá de la opción que realice el legislador autonómico en uno u otro sentido, a salvo de la posibilidad ya expuesta de previsión de un ámbito para las Mancomunidades (poco posible) o de constitución de éstas “ex novo” para funciones hoy no previstas en las legislaciones; como pudiera ser el ejemplo de la verificación de emisiones electromagnéticas de las antenas de telefonía móvil.

## **V Ambito de actuación de las mancomunidades**

Partiendo de la implantación especialmente la propiciada durante el período franquista, nos encontramos con que las diversas organizaciones administrativas tanto de las Comunidades Autónomas como de la propia organización general del Estado recogen en sus estructuras territoriales, en buena parte, estructuras de carácter comarcal circunscritas en torno a la figura de la oficina comarcal para la prestación de diversos servicios administrativos, aunque esa estructuración comarcal no se encuentra generalizada en el territorio de las Comunidades Autónomas por el evidente carácter homogéneo que ello supondría y la contradicción evidente entre el carácter de la autonomía de las Comunidades Autónomas y su carácter de autoorganización en el ámbito comarcal con la configuración posible de un régimen comarcal en todo el Estado. Sí es cierto que podríamos homologar dichas entidades comárcales u oficinas comárcales de carácter desconcentrado en las administraciones autonómicas a prácticamente todas las Comunidades Autónomas, incluso las Comunidades Autónomas de carácter insular como las Islas Canarias recogen en algunas de sus actuaciones sectoriales esa posibilidad de existencia de oficinas comárcales y así por ejemplo las

Leyes Canarias sobre Artesanía establecen expresamente a favor de las Islas la posibilidad de crear comarcas específicas de artesanía, y la actividad de la propia Administración pública de las Islas Canarias en coordinación con las administraciones locales y los cabildos insulares establece por ejemplo la existencia de una oficina comarcal para la ayuda a las mujeres víctimas de los malos tratos en el municipio de Adeje para toda la asistencia de la zona sur turística<sup>40</sup>.

Ahora bien estas comarcalizaciones o delimitación estructural de actuaciones administrativas en un espacio comarcal tiene especial importancia y valor en las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

Estas oficinas comárcales no implican la existencia de una organización comarcal específica, ni siquiera desde el punto de vista de la organización administrativa de las Comunidades Autónomas ni desde el punto de vista de la ordenación territorial, ni desde luego con su correspondiente relación con y homologación, o al menos coordinación, con una entidad comarcal de carácter local, e incluso no supone una generalización de estas estructuras comárcales para todas las Consejerías o departamentos correspondientes de cada entidad autonómica, así por ejemplo la Generalidad Valenciana tiene dos tipos de grandes redes de oficinas comárcales, por un lado las oficinas comárcales de agricultura, pesca y alimentación de la Comunidad Valenciana, las OCAPAS recogidas en la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación que se consideran unidades territoriales de dicha estructura. Por otra parte la referida Administración de la Generalidad Valenciana también recoge las Oficinas Comárcales de Medio Ambiente u OCMA de la referida administración con presencia en todo el territorio de las tres provincias de la Comunidad, no existiendo otro tipo de oficinas comárcales generalizadas a excepción de las Oficinas Comárcales de Rehabilitación de edificios que más adelante abundaremos por su origen estatal y transferencia posterior hacia todas las Comunidades Autónomas.

Igualmente podemos destacar que en la Comunidad de Castilla-La Mancha existen Oficinas Comárcales de Turismo y Vivienda, fomentadas desde la Junta de Comunidades, así por ejemplo para provincias con fuerte presencia de núcleos rurales y alta dispersión poblacional como es la de Guadalajara, nos encontramos con que la propia Comunidad Autónoma propicia estas oficinas comárcales ante la imposibilidad de inexistencia de mancomunidades con poca fuerza o presupuesto para acabar con los arquitectos honorarios u honoríficos y los técnicos que realizan servicios a las Entidades Locales no regulados por el Derecho Administrativo.

Pero esta comarcalización de la actuación administrativa de las competencias de cada entidad, no es sólo singular de la administración de las Comunidades Autónomas, puesto que las Diputaciones Forales y concretamente la Diputación Foral de Guipúzcoa, por ejemplo en su servicio de deportes, estructuran su actuación en oficinas comárcales y así la referida Diputación de Guipúzcoa divide en cinco oficinas comárcales el servicio de deportes, que son las de Irun, Zarauz, Ordizia, Vergara y Donostialdea, e incluso las diputaciones provinciales de carácter común, establecen un gran número de oficinas comárcales, especialmente en lo referido a aquellas que ejercen funciones de recaudación a través de los organismos autónomos específicos o de los propios servicios

---

<sup>40</sup> Diario de Avisos, Tenerife de fecha de 16 de diciembre de 2003, en el cual se relata y recoge la noticia de la inauguración de la oficina comarcal para ayuda a mujeres víctimas de malos tratos en Adeje.

de la Diputación, y así nos encontramos con el Organismo Autónomo en la Diputación de Sevilla en materia de Recaudación que se estructura en oficinas comárcales así como toda una serie de oficinas comárcales de la Diputación de Jaén o de la Diputación de Cáceres por ejemplo.

Pero aunque hoy en día se asuma esa estructura comarcalizada o comarcalizadora en la prestación de servicios o en la actividad administrativa de las entidades autónomas, ya sean Comunidades Autónomas o Diputaciones provinciales, lo cierto es que esa estructura en buena parte comarcalizada de la actividad administrativa española, parte como hemos indicado al inicio de este capítulo de la legislación estatal y específicamente de la fuerte comarcalización impulsada desde el franquismo.

Específicamente podemos destacar tres grandes estructuras comarcalizadoras con origen en el franquismo, diseñadas por la Administración General del Estado y en buena parte hoy asumidas por las Comunidades Autónomas, y así en primer lugar podemos hablar de la Comarcalización forestal o medioambiental, en segundo lugar podemos hablar de la Comarcalización agrícola y en tercer lugar podemos hablar de Comarcalización en materia de vivienda y específicamente en materia de rehabilitación de viviendas.

Aún manteniendo el origen estatal de dichas estructuras, no debemos olvidar hoy las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en las tres materias citadas y por tanto la regulación propia, con carácter pleno, de dichas estructuras y competencias y funciones por parte de las referidas Comunidades Autónomas frente a la legislación estatal. En ese sentido debemos citar a título meramente ejemplificativo en una Comunidad Autónoma uniprovincial el Decreto Foral 363/1997, de 9 de diciembre por que se regulan las funciones de las oficinas municipales y comárcales de rehabilitación y la concesión de ayudas para su financiación<sup>41</sup>. En el citado Decreto a través de su Anexo I se señalan nueve oficinas comárcales: La de los valles cantábricos, la de los valles precantabricos, la de los valles pirenaicos y prepirenaicos, la de Pamplona, la de Comarca de Pamplona, la de tierra de Estella, la de Tafalla, la de Ribera del Ebro y la de la Ribera de Tudela.

A su vez la norma foral distingue entre oficinas municipales, fundamentalmente para los grandes ayuntamientos como son Pamplona, Tafalla, etc. que pueden asumir las funciones directamente y oficinas comárcales que se diferencian en cuatro tipos: B.1. Comarcal sólo destinado a oficinas de rehabilitación, dotado de un Arquitecto Superior, un Arquitecto Técnico y un auxiliar administrativo. B.2. Comarcal con servicios de viviendas y urbanismo con dos titulados de nivel A, uno de ellos menos Arquitecto, un Arquitecto Técnico y dos auxiliares administrativos. C.1. Comarcal destinado tan sólo a rehabilitación con un Arquitecto Superior, un Arquitecto técnico y un auxiliar administrativo y C.2. Comarcal con servicios de vivienda o urbanismo igualmente con un Arquitecto Superior, un Arquitecto técnico y dos auxiliares administrativos.

Las funciones de dichas oficinas se dividen conforme el artículo 2º en relación con el artículo 3º del referido Decreto Foral en funciones mínimas u obligatorias a desempeñar como son la descentralización, tramitación e informe de los expedientes de rehabilitación acogidos al Plan de ayudas de la Comunidad Foral, así como las que pudieran establecerse por los municipios, el de inspección e informe de las cédulas de habitabilidad o documentos inmorales, la valoración o informe sobre edificios objeto de promoción por el Ayuntamiento o el Gobierno de Navarra, la gestión de expedientes

---

<sup>41</sup>

Boletín Oficial de Navarra núm. 154, de 24 de diciembre de 1997.

de rehabilitación de equipamientos e infraestructuras, y con carácter general cuantas cuestiones sobre información, atención pública y tramitación de expedientes se relacionen con la gestión de la rehabilitación de viviendas y edificios así como el asesoramiento urbanístico, y en segundo lugar podemos destacar las funciones potestativas o que se pueden asumir o bien por delegación de la Comunidad Foral o bien por acuerdo específico, como son el asesoramiento a los Ayuntamientos y Concejos de la zona comarcal en materia de urbanismo, la atención e información al público en asuntos urbanísticos que se generen en dicho ámbito geográfico y la emisión de informes sobre las licencias municipales de obras.

El ámbito territorial de estas oficinas se pretendió coordinar con las zonas o áreas funcionales que se definieron en el Proyecto de directrices de Ordenación Territorial de Navarra, suponiendo dichas zonas un escenario de carácter tendencial sobre el cual se pueda ir conformando la futura red de oficinas comárcales, sin que ello quiera decir que las habilitaciones cubiertas por las citadas oficinas establecidas en las nueve zonas siguen siendo válidas en la medida en que los Ayuntamientos adscritos puedan permanecer voluntariamente en ellas, pero suponiendo, como ya hemos dicho, una referencia para dichas oficinas a partir de dicho modelo.

Las referidas oficinas comárcales de carácter autonómico creadas por las diferentes Comunidades Autónomas tienen su origen en acciones comarcalizadoras y servicios comarcalizados de la Administración General del Estado de época franquista tal y como hemos señalado, pero también debemos destacar la innovación introducida por muchas Comunidades Autónomas de nuevas opciones comárcales en cuanto a servicios de carácter novedoso o de estructuración territorial diferenciada en cuanto aquellos transferidos desde el Estado. Así podemos hablar de los hospitales comárcales por ejemplo, huyendo del fenómeno establecido por la administración sanitaria del régimen anterior de grandes ciudades sanitarias. Así por ejemplo el Hospital Comarcal de la Costa del Sol de la Junta de Andalucía o la propia Junta de Andalucía a la hora de abordar su estructuración territorial y funciones en cuanto competencia cultural en materia de bibliotecas, establece la necesidad de fondos de información comarcal y centros bibliográficos comárcales y bibliotecas comárcales y así el Decreto 230/1999, de 15 de noviembre, por el cual se aprueba el Reglamento del Sistema Bibliotecario de Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 151, de 30 de noviembre) establece respectivamente en los artículos 11.3 apartados e) y f) los referidos fondos de información comarcal y los apartados 1.c) y 3 del artículo 17 los centros bibliográficos comárcales y las bibliotecas comárcales o supramunicipales dejando la opción de que no exista la referida estructura comarcal pero si evidenciando la necesidad de servicios de carácter supramunicipal.

El ya referido origen estatal de la comarcalización administrativa y de servicios ha dado lugar a diferentes denominaciones de estructuras comárcales y así podemos hablar de las carreteras comárcales e incluso de los planes comárcales urbanísticos como por ejemplo el Plan comarcal y las normas complementarias de la ciudad de Salamanca.

Pero esa denominación no ha quedado tan sólo en ese origen estatal por ejemplo en administraciones distintas como las oficinas comárcales de regiones devastadas, sino que en la actualidad nos encontramos esa configuración comarcal como elemento esencial no sólo en algunos servicios que quedan en mano de la Administración General del Estado tales como el INEM, la Tesorería General de la Seguridad Social o la

Agencia Estatal de la Administración Tributaria, sino que como estructura fundamental de los procesos de articulación del espacio territorial del Estado en sus relaciones con la Unión Europea, como por ejemplo en relación con los programas LEADER y LEADER PLUS de la Unión Europea.

Igualmente la organización comarcal de servicios se introduce en las administraciones autonómicas e incluso en las administraciones corporativas y así podemos citar el caso de los Colegios Oficiales de Arquitectos y Aparejadores como la recientemente inaugurada Oficina Comarcal del Colegio de Arquitectos Técnicos y Aparejadores de Madrid de la Sierra Norte o las oficinas de visado comárcales del Colegio de Arquitectos de Madrid, incluso las sedes comárcales de los sindicatos como por ejemplo la estructuración territorial de la Unión General de Trabajadores en uniones comárcales o asociaciones comárcales de empresarios como ASEYACOVI (Asociación de Empresarios de Colmenar Viejo y Comarca) en Madrid.

De hecho el Estado no sólo utiliza el ámbito comarcal para actuaciones en materia de competencias clásicas como las ya referidas anteriormente sino que para el ejercicio de funciones novedosas o de la mejora de los servicios como es el caso del Censo nacional de población y vivienda, utiliza el ámbito comarcal con carácter novedoso. De hecho en el Censo de población y vivienda del 2001 tal y como se recoge en la Revista “Fuentes Estadísticas”<sup>42</sup> se señala que “La comarca es un escalón de carácter exclusivamente operativo y no habitual en la estructura del Instituto Nacional de Estadística como es la comarca, para llegar a trece millones de hogares para el Censo de Población y Vivienda como elemento esencial para su consecución, estableciéndose, por tanto, oficinas comárcales y como punto de atracción del material consignándose dos encargados por comarca con sus ordenadores personales correspondientes para remitir hacia los centros de proceso de datos generales a nivel nacional, estableciéndose 283 inspectores comárcales del Instituto Nacional de Estadística para la recogida de datos y 946 encargados comárcales del citado Instituto Nacional de Estadística.”

Una primera cuestión a precisar en cuanto a esta estructuración comarcal de servicios de la Administración General del Estado, es su falta de coordinación con otras alteraciones territoriales de diversas administraciones y especialmente las Comunidades Autónomas, así por ejemplo en el caso de Cataluña podemos citar que por su estructura territorial dispone de 41 comarcas oficiales legislativamente determinadas, pero en la Administración General del Estado dispone de 26 Delegaciones de Hacienda, lo cual podría interpretarse como no necesariamente adoptada la estructura comarcal dada el menor número de oficinas de la Hacienda estatal que de comarcas y con 52 oficinas del Instituto Nacional de Empleo en el caso en el cual nos encontramos con el supuesto contrario, toda vez que podría perfectamente solaparse ambas estructuras y no existir más. En este sentido es prototípico el ámbito de los partidos judiciales como espacio de prestación de los servicios de la administración de justicia y elementos complementarios como los Registros de la Propiedad y Mercantil. No obstante, aquí si se produce un procedimiento coordinador al establecerse la coordinación con las Comunidades Autónomas en la definición de las plantas comárcales.

Podemos clasificar las oficinas o espacios comárcales de la administración periférica en cuatro topologías a nuestro juicio:

---

<sup>42</sup> Revista “Fuentes Estadísticas”. Núm.56, Julio-Agosto, Septiembre 2001.

- Así en primer lugar podemos hablar de aquellas oficinas comárcales caracterizadas por su fuerte vocación de prestación de servicios hacia los municipios de naturaleza supramunicipal o en sus funciones de auxilio a los servicios obligatorios del municipio, así como ejemplo las oficinas comárcales de consumo.

- En segundo lugar nos encontramos con las oficinas comárcales caracterizadas por un ámbito cooperativo intermunicipal o de los municipios con otras entidades como las Comunidades Autónomas, así podemos hablar de las oficinas comárcales de turismo y en concreto a título de ejemplo la Oficina de Turismo Comarcal del Valle del Lozoya en la Comunidad de Madrid.

- La tercera de las tipologías de oficinas comárcales o comarcalizaciones administrativas es la de prestación de servicios permanentes por parte de la Administración Estatal o Autonómica en cuanto a su estructuración estatal de dichos servicios, así podemos destacar las oficinas comárcales de vivienda de la Junta de Extremadura, las oficinas comárcales del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Canarias, así las 74 en que se divide las islas, las oficinas comárcales agrarias, etc. que implican una estructura permanente y unos servicios y funciones encardinados dentro de la organización administrativa de las respectivas Consejerías o Ministerios. De hecho estas estructuras permanentes pueden ser ampliadas a unos ámbitos de las Diputaciones Provinciales como las ya indicadas anteriormente a Oficinas Comárcales de Recaudación de Organismos Autónomos dentro de dichas entidades comárcales provinciales.

- En cuarto lugar de los supuestos comárcales, es el del ámbito para el estudio y análisis o la actuación concreta puntual sin la existencia de una estructura permanente ni de la obligación de una disposición de carácter general o norma legal de establecer la comarca como ámbito para esa actuación, es el caso de la comarcalización a los efectos estadísticos anteriormente descrita en el Censo Nacional de Población y Vivienda, la posible utilización del ámbito comarcal para la realización de planes económicos o urbanísticos y específicamente de planeamientos territoriales de mayor ámbito en cuanto a las aportaciones de datos territorializados, etc.

## **V.2. Las mancomunidades y el urbanismo**

### **V.2.1.- Introducción**

En materia urbanística y de ordenación del territorio el tratamiento legislativo en las diferentes Comunidades Autónomas es muy diferente y abarca desde las Comunidades que recogen explícitamente la figura de los espacios comarcales, a las que no hacen mención alguna a estos. Igualmente debemos destacar, que aún reconociéndose en la legislación urbanística de ciertas Comunidades Autónomas la realidad comarcal no todas le otorgan competencias de carácter urbanístico y mucho menos de planeamiento, tal y como analizaremos a continuación.

Dentro de las Comunidades Autónomas que atribuyen competencias urbanísticas a las Comarcas y a las mancomunidades, cabe resaltar que la mayor profusión normativa a este respecto se corresponde con aquellas Comunidades Autónomas en las que la

Comarca, como ente local tiene un mayor arraigo, así por ejemplo Cataluña o Galicia. Por otro lado, también debemos destacar que en materia urbanística las diferentes legislaciones autonómicas hacen referencia expresa o implícita a diferentes instrumentos de planeamiento que exceden del ámbito meramente municipal, como pueden ser los Planes Territoriales, Directrices regionales o Directrices Comarcales, como es el caso de Cantabria, por ejemplo entre otros instrumentos, instrumentos en los que la comarca, como ente local supramunicipal será objeto de esta planificación territorial.

No obstante, pasamos a analizar el fundamentalmente los diferentes instrumentos de planeamiento en los que las Comarcas, como entes locales supramunicipales se verán afectadas en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

Por lo que se refiere al Principado de Asturias, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias<sup>43</sup>, determina en su art. 6 que «el Principado de Asturias se organiza territorialmente en Municipios, que recibirán la denominación tradicional de concejos, y en comarcas», y en el art. 11 se atribuye a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo en materias de Régimen Local, entre las que específicamente se menciona la creación de organizaciones de ámbito superior a los concejos, en los términos establecidos de el art. 6 de dicho Estatuto. Organizaciones dentro de las que se incluye expresamente las mancomunidades. Así, y en base a la previsión del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, y de conformidad con la legislación en materia de Régimen Local se dicta la ley 3/1986, de 15 de mayo, que regula el proceso de creación de las comarcas.

Si bien en la referida norma no se hace mención expresa a las competencias que las mismas podrán asumir el artículo 2 da pie a que mediante las correspondientes leyes de creación de las diferentes comarcas se asuma la competencia en materia de urbanismo por cuanto viene a establecer que: *“La comarca tiene la consideración de entidad local, dotada de personalidad jurídica, integrada por concejos limítrofes vinculados por características geográficas, socioeconómicas o históricas, o por intereses comunes que precisen de una consideración y de una gestión unitaria, o aconsejen la prestación de servicios a nivel territorial superior al de cada uno de los que en ella se comprenden y para la consecución de la mayor eficacia y el más óptimo grado de rentabilidad social y económica”*.

No obstante esta ausencia de previsión expresa en materia competencial por parte de la normativa referida a las mancomunidades en el Principado, debemos tener en cuenta que la legislación urbanística sí recoge a las comarcas como administraciones de carácter supramunicipal con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, así el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo al establecer las diferentes administraciones con competencias urbanísticas en su artículo 8, refiere en el apartado 1. b) a : Los concejos, mancomunidades, y demás entidades locales supramunicipales que se constituyan. Dentro de estas entidades locales supramunicipales se encuentran por tanto las comarcas

---

<sup>43</sup> Para un estudio sobre el contenido del Estatuto de Autonomía, véase “ El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias”. Obra colectiva coordinada por Alberto Arce Jarániz. Junta General del Principado de Asturias. Oviedo. 2003.

como administraciones con competencias urbanísticas, tal y como va recogiendo el Texto Refundido.

No obstante, debemos tener en consideración que el propio artículo 8 en su apartado 2º determina que: *“Con carácter general, y como competencia propia, la actividad urbanística corresponde a los concejos, que ejercerán cuantas competencias en materia urbanística no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones”*. Por lo que las competencias urbanísticas que puedan asumir las comarcas en el Principado de Asturias deberán estar expresamente atribuidas a las mismas por la normativa urbanística.

Como apuntábamos, el propio Texto Refundido recoge a lo largo de su articulado las competencias que pueden asumir las entidades locales supramunicipales, y por ende las Comarcas, competencias que como veremos se centran en el ámbito de la intervención administrativa en el urbanismo, quedando así las competencias urbanísticas de planeamiento exclusivamente en manos de la administración autonómica y de los Ayuntamientos o concejos.

Una de las competencias que podrá asumir es la referente a las autorizaciones exigidas por la normativa urbanística para actuaciones en terrenos clasificados como no urbanizables<sup>44</sup>, si bien, tal y como establece el artículo 10.5 del Texto Refundido en materia de ordenación del territorio y urbanismo, esta competencia está atribuida a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, órgano que podrá delegar en los Ayuntamientos y entidades locales supramunicipales y por tanto, en principio, las mancomunidades.

Las competencias urbanísticas que la normativa asturiana otorga directamente a las mancomunidades, como entidades locales supramunicipales se recogen en el artículo 254, en cuanto a la competencia para acordar la iniciación de expedientes sancionadores en materia de urbanismo. Igualmente en materia de disciplina urbanística, el art. 256.2 establece que: *“La función inspectora será desarrollada por los siguientes organismos en el ámbito de sus respectivas competencias:*

*a) Los Ayuntamientos.*

*b) Las mancomunidades de municipios y demás entidades con competencias urbanísticas de ámbito comarcal o supramunicipal.*

*c) La Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio”*.

Vemos por tanto, que aunque se reconozca a las comarcas como administración urbanística la realidad es que sus competencias en la materia quedan muy limitadas a tenor de la actual legislación. No obstante, y como veremos más adelante es una de las pocas legislaciones, que expresamente atribuye competencias en materia de intervención urbanística de las entidades locales.

En cuanto al Planeamiento urbanístico, las mancomunidades no son objeto, como ya apuntábamos de atribución competencial alguna, recayendo las competencias, bien en la Administración autonómica, bien en los Ayuntamientos. No obstante, debemos hacer

---

<sup>44</sup> Sobre las referidas autorizaciones, véase el estudio sobre el suelo no urbanizable de Francisco Salto Villén, págs 84 y ss en la obra colectiva “Derecho Urbanístico del Principado de Asturias” El Consultor de los Ayuntamientos y Principado de Asturias. Madrid. 2002.

mención a los Planes Territoriales Especiales<sup>45</sup>, con ámbito supramunicipal, Planes que se formularán por la Administración Autonómica, cuando las Directrices de Ordenación Territorial<sup>46</sup> consideren necesario el establecimiento de preceptos materialmente urbanísticos directamente aplicables, o resulte necesario para dar un contenido más detallado a la ordenación territorial, tal y como determina el artículo 38 del Texto Refundido en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Las Directrices de Ordenación territorial se clasifican en función de su ámbito territorial y su contenido material en: Directrices regionales, Directrices Subregionales, referidas por tanto a un ámbito territorial inferior a la región y directrices sectoriales destinadas a regular el impacto territorial de las actividades sectoriales

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Cantabria el Estatuto de Autonomía de Cantabria, establece en su artículo 2.3 que, por Ley del Parlamento, se podrá reconocer la comarca como entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia, así el Parlamento de Cantabria aprobó en el año 1999 la Ley de Comarcas de Cantabria, que en su artículo 9 recoge, dentro de las competencias propias de la comarca, las de ordenación del territorio y urbanismo, competencias que serán ejercidas siempre que le sean atribuidas por su Ley de creación.

Pero la Ley de Comarcas, recoge también en su artículo 16 la capacidad de las comarcas para la gestión de las actuaciones prioritarias específicas que se fijen en los respectivos planes y programas territoriales aprobados en desarrollo de las directrices de ordenación del territorio y que se refiera a la zona geográfica de que se trate.

Corresponderá igualmente a las comarcas la participación en la elaboración de los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña y la gestión de las obras de infraestructura y de servicios públicos básicos que en ellos se incluyan.

Por lo que se refiere a la normativa urbanística, la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación del territorio, urbanismo y suelo, establece en su artículo 5.3 que: *“Las competencias municipales en materia de urbanismo podrán ser ejercitadas por las Comarcas que se constituyan en el marco general de la Ley de Comarcas de Cantabria y de acuerdo con lo dispuesto en las leyes singulares por las que aquéllas se creen.”* Por tanto, si bien se contempla el ámbito competencial de la comarca en materia de urbanismo, será necesario que la Ley de creación de cada una de las Comarcas recoja expresamente esta competencia.

El artículo 14 de la Ley 2/2001, establece que el Gobierno podrá aprobar Planes Comarcales de Ordenación Territorial<sup>47</sup> que, en el caso de concretar y desarrollar previsiones del Plan Regional, no podrán oponerse a éste. En este sentido, el Plan Regional de Ordenación Territorial tiene como función, identificar las pautas generales del desarrollo de la Comunidad Autónoma, fijando las directrices precisas para la ordenación del territorio, estableciendo las prioridades de la acción económica del

---

<sup>45</sup> Sobre los Planes Territoriales Especiales, véase el estudio sobre el planeamiento urbanístico del territorio de Justo de Diego Arias, pags 102 y ss en la obra colectiva “Ley del Suelo del Principado de Asturias” Ed. Trea Jurídica . 2003. Coordinada por Jesús María Chamorro González

<sup>46</sup> En cuanto a las Directrices de Ordenación Territorial, igualmente estudiados por Justo de Diego Arias en opus cit. “La Ley del Suelo del Principado de Asturias”.

<sup>47</sup> Sobre los instrumentos de ordenación territorial de ámbito supramunicipal en la Comunidad Autónoma de Cantabria, véase el artículo de Martín Bassols Coma “Los instrumentos de ordenación del territorio” pags 17 y ss. en la obra colectiva “Derecho Urbanístico de Cantabria”. El Consultor de los Ayuntamientos- Federación de Municipios de Cantabria. Madrid. 2002.

gobierno en el ámbito de las infraestructuras y definiendo el modelo territorial deseable a proporcionar a las demás Administraciones Públicas para el ejercicio de sus respectivas competencias.

El artículo 21 establece que el Gobierno podrá aprobar Normas Urbanísticas Comarcales que en el caso de concretar y desarrollar previsiones de las Normas Regionales no podrán oponerse a ellas. El ámbito de las Normas comarcales abarcará, como mínimo, el de una Comarca de las que formalmente se hayan constituido conforme a su legislación específica o, de no haberlas, el de una realidad comarcal que abarque al menos los términos de tres municipios colindantes. El objeto de las mismas es el establecimiento de criterios y pautas normativas en lo referente al uso del suelo y la edificación y su contenido es de obligado cumplimiento tanto en el caso de ausencia de Plan General de Ordenación Urbana como desde su carácter complementario, en su caso, al correspondiente Plan General de Ordenación Urbana.

En ambos casos nos encontramos ante instrumentos de Planeamiento, de gran importancia en el ámbito comarcal, pero en los que las Comarcas solo ejercerán una actividad competencial posterior.

Igualmente, y como en el caso del Principado de Asturias, las comarcas cántabras, dentro de sus competencias en materia de urbanismo podrán ejercitar las competencias atribuidas a las administraciones urbanísticas en materia de disciplina urbanística.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, el artículo 3.3 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, dispone que se podrán crear Comarcas mediante la agrupación de Municipios limítrofes cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios en dicho ámbito en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, dicha previsión es recogida por el artículo 75 de la Ley 2/2003, de 11 de Marzo de Administración Local de la Comunidad de Madrid. La citada norma recoge igualmente en su artículo 2 a las Comarcas como Entidades Locales de la Comunidad de Madrid. No obstante estas previsiones, lo cierto es que la Comarca en la Comunidad de Madrid no tiene mayor desarrollo normativo y concretamente, desde el punto de vista de la legislación urbanística no se hace ningún tipo de mención expresa a las mismas, quedando las competencias urbanísticas y de ordenación del territorio distribuidas entre la Comunidad de Madrid y los municipios, a los que la propia Ley 2/2003, de 11 de marzo otorga la cualidad de entidad local básica de la Comunidad de Madrid.

Sin embargo la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, expresamente vigente en sus Títulos II, III y IV en virtud de la Disposición derogatoria única de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 14 una serie de instrumentos de Ordenación del Territorio<sup>48</sup>, que abarcando, todo o parte del territorio de la Comunidad, vincularán en cualquier caso la planificación municipal. Así el referido artículo

---

<sup>48</sup> Sobre los instrumentos de ordenación territorial en la Comunidad de Madrid, ver el artículo de Martín Bassols Coma "Los instrumentos de ordenación del territorio", pags 129 y ss en la obra colectiva "Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid". El Consultor de los Ayuntamientos- Comunidad de Madrid. Madrid. 2001.

diferencia entre : El Plan regional de estrategia territorial que establece los elementos básicos para la organización y estructura del conjunto del territorio de la Comunidad de Madrid, sus objetivos estratégicos y define el marco de referencia de todos los demás instrumentos o planes de ordenación del territorio. Y en este sentido el Plan Regional de Estrategia Territorial vincula a los planeamientos generales municipales, pero también al resto de actuaciones de planificación sectorial que pudiera desarrollar la Comunidad de Madrid en materia sectorial, tales como parques regionales, carreteras o infraestructuras, por ejemplo.

Los programas de Coordinación de la Acción Territorial que establecerán, en el marco de las determinaciones del Plan Regional de Estrategia Territorial, la articulación de las acciones de las Administraciones públicas que requieran la ocupación o uso del suelo y tengan una relevante repercusión territorial, coordinando de esta forma, entre otras las inversiones y los proyectos sectoriales.

Y los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural cuyo objeto es la protección, conservación y mejora de ámbitos territoriales supramunicipales de manifiesto interés por su valor y características geográficas, morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas, en desarrollo de las determinaciones medio-ambientales del Plan Regional de Estrategia Territorial.

En cuanto al desarrollo y efectividad de los mismos debemos destacar que hasta el momento son instrumentos inéditos, si bien por lo que al Plan Regional de Estrategia Territorial se llegó a aprobar el Documento de Bases del mismo por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de junio de 1996 y Acuerdo de la Asamblea de 8 de mayo de 1997, documento que aunque no refiere expresamente al ámbito comarcal viene a dividir la Comunidad de Madrid en cinco zonas en base a sus similares características geográficas, económicas, etc, igualmente se divide en cinco documentos sectoriales: medioambiente, vivienda, transporte, actividades productivas y equipamientos sociales, y si bien no concreta zonas de interés regional, sí menciona actuaciones a reservas para estas, como el caso del aeropuerto de Campo Real.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia<sup>49</sup> contempla, a semejanza de otras Comunidades Autónomas la Comarca como entidad local en el artículo 3 de su Estatuto de Autonomía, y en base a esta previsión el título III de la Ley 6/1998, de 25 de agosto, de Régimen Local regula en su capítulo I la comarca estableciendo concretamente su artículo 59 que: "...podrán crearse, por Ley de la Asamblea Regional, Comarcas constituidas por agrupación de varios municipios limítrofes cuyas características históricas, naturales, geográficas, socioeconómicas, culturales o demográficas determinen intereses comunes precisados de una gestión propia, o demanden la prestación de servicios en dicho ámbito". En cuanto a las competencias que estas puedan asumir, será la ley de creación de las mismas la que indique el ámbito competencial.

Por lo que se refiere concretamente al urbanismo y ordenación del territorio, la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio preveía como instrumentos de ordenación territorial las Directrices de Ordenación Territorial, de

---

<sup>49</sup> Sobre la organización y régimen competencial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ver "Derecho Público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia". Juan Enrique Albacete Escurra. Editorial D.M. Murcia. 2001

ámbito regional, subregional o comarcal y sectorial, refiriendo expresamente las directrices comarcales al ámbito territorial de la comarca. Estas directrices tenían como finalidad la regulación de actividades y la coordinación de políticas urbanísticas y sectoriales.

Sin embargo, debemos destacar que estas Directrices Comarcales fueron expresamente derogadas por la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia.

La actual legislación urbanística y de ordenación territorial en la región de Murcia, surgida tras la modificación de la Ley del Suelo de 2001 en virtud de la Ley 2/2004<sup>50</sup>, de 24 de mayo establece en su artículo 17 los siguientes instrumentos de ordenación del territorio:

Las Directrices de Ordenación Territorial<sup>51</sup>, cuya finalidad es la regulación de actividades y la coordinación de políticas urbanísticas y sectoriales con incidencia territorial regional, pudiendo abarcar un ámbito territorial determinado o sector o sectores específicos, y que, entre otras determinaciones mínimas, contendrán un diagnóstico territorial o sectorial en relación a los problemas y oportunidades de la estructura territorial y ordenación de los sistemas de ámbito suregional o supramunicipal.

Los Planes de Ordenación Territorial<sup>52</sup>, configurados como instrumentos para la regulación de la política territorial en un ámbito espacial determinado o sector de actividad específica bien desarrollando las Directrices de Ordenación Territorial, bien de forma autónoma. En este sentido, el artículo 25.1 de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, determina que los Planes de Ordenación Territorial tienen como objeto la ordenación integrada de ámbitos subregionales, comarcales o supramunicipales, mediante la coordinación de las políticas sectoriales y urbanísticas de interés regional, para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio y la ejecución de infraestructuras generales.

Los Programas de Actuación Territorial<sup>53</sup>, regulados en el capítulo IV de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, ejecutan y programan a corto plazo las previsiones de los Planes de Ordenación Territorial y, en su caso, las de las Directrices de Ordenación Territorial.

Dejando al margen, los Planes de Ordenación del Litoral, cuyo objetivo es la ordenación de las playas y fachadas marítimas para su homogeneización, debemos referirnos finalmente a las Actuaciones de Interés Regional, serán consideradas como tales según el artículo 41 de la Ley del Suelo de la Región de Murcia las que hayan de beneficiar a la Región en el ámbito de los servicios públicos, la economía, la conservación del medio ambiente y del patrimonio histórico y la mejora de la calidad de vida, y en

---

<sup>50</sup> Las modificaciones introducidas por la Ley 2/2004, de 24 de mayo en la Ley del Suelo de la Región de Murcia se analizan en la obra de José Antonio López Pellicer y Salvador Perez Alcaraz "La ordenación territorial y urbanística de la región de Murcia". Edt D.M. Murcia 2004.

<sup>51</sup> Sobre las Directrices de Ordenación Territorial, vid José Antonio López Pellicer, " La ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia". Edt D. M. Murcia. 2002. pag 64 y ss.

<sup>52</sup> Sobre los Planes de Ordenación Territorial, vid Jose Antonio López Pellicer, opus cit. Pag 69 y

ss

<sup>53</sup> Los Programas de Actuación Territorial son objeto de análisis por Jose Antonio López Pellicer en opus cit, pag 76 y ss.

general las que buscando el logro de los objetivos generales de la ordenación del territorio, por sus características, importancia o magnitud trasciendan del ámbito municipal, siendo uno de sus objetos la ordenación y gestión de zonas del territorio para facilitar el desarrollo económico y social de la Región, mediante actuaciones en materia de vivienda, actividades económicas, dotaciones, equipamientos y servicios.

Finalmente, y entendemos que de interés desde el punto de vista comarcal, la Ley prevé dos instrumentos complementarios a los ya referidos instrumentos de ordenación territorial: el Estudio de Impacto Territorial y el Sistema Territorial de Referencia.

En cuanto al Estudio de Impacto Territorial, se trata de un documento técnico que incluye los estudios y análisis encaminados a valorar el posible impacto sobre la estructura territorial y los impactos sectoriales sobre la población y situación socioeconómica, el sistema de núcleos de población, el medio ambiente y recursos naturales... etc.

El Sistema Territorial de Referencia, tiene como objeto proporcionar la información suficiente para formular los instrumentos de ordenación territorial y orientar la toma de decisiones sobre política territorial, y en este sentido contendrá la información y análisis de las variables que en su conjunto configuran la organización territorial de la Región, sobre sus tendencias y sobre los Planes que las regulen

La Comunidad Foral de Navarra no recoge expresamente en su legislación la comarca como ente local, si bien, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local, prevé como entes locales, los de ámbito supramunicipal de carácter tradicional, expresión que implícitamente recoge las comarcas.

Por lo que respecta al ámbito urbanístico y de ordenación territorial, la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre viene a derogar la normativa anterior que preveía como instrumentos de ordenación territorial a las Normas Urbanísticas Comarcales, instrumento que se integrará en los Planes de Ordenación Territorial, los Planes de Ordenación Territorial tienen por objeto la ordenación del territorio de áreas o zonas de la Comunidad, de ámbito supramunicipal, siendo sus determinaciones vinculantes, salvo que se establezca expresamente su carácter orientativo. Los Planes de Ordenación se complementan mediante los Planes Directores de Acción Territorial.

Igualmente con carácter supramunicipal, se recogen los Planes y Proyectos Sectoriales de incidencia supramunicipal. Por lo que a los Planes Sectoriales se refiere su objeto es la ordenación de actuaciones residenciales, de actividad económica o dotacionales, cuya incidencia trascienda, tanto por su magnitud, importancia o especiales características el municipio o municipios sobre los que se asienten. En cuanto a los Proyectos Sectoriales, su objeto es la regulación de la implantación territorial de infraestructuras o instalaciones del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión ambiental, energéticas u otras similares cuya incidencia trascienda al municipio o municipios sobre los que se asienten.

La Ley prevé como instrumentos de ordenación territorial, planes que tengan incidencia en la ordenación del territorio, tales como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, o el Plan Director de Carreteras de Navarra.

Sin embargo, y a pesar de la implicación de los anteriores instrumentos en la ordenación territorial de las comarcas, pese a que no se les mencione de forma concreta, el ámbito

comarcal se recoge expresamente en la Ley Foral 17/2002, de 17 de marzo, de Ordenación Rural, que en su artículo 5 define el Plan Estratégico Plurianual Regional y Comarcal de Desarrollo Rural, este es el documento básico de planificación y ejecución de las políticas coordinadas de los distintos órganos de las Administraciones Públicas en Navarra. Y así, como instrumento de planificación comprende los criterios, directrices y guías de actuación sobre la ordenación física del territorio de Navarra, sus recursos naturales, grandes infraestructuras, actividades económicas, grandes equipamientos o la protección del patrimonio cultural.

Por último la Comunidad Autónoma de La Rioja, que en su Estatuto de Autonomía de 1982 recogía la comarca como entidad local necesaria, junto con el municipio, ha relegado a la misma a un plano secundario tras la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía, que en su artículo 5.2 determina : “*Una Ley del Parlamento podrá reconocer la comarca como entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia. La comarca no supondrá, necesariamente, la supresión de los municipios que la integran*».

Esta nueva redacción supone que la Ley 1/2003, de 3 de marzo de Administración Local de La Rioja en su artículo 2 establezca que la Comunidad Autónoma de La Rioja se organiza territorialmente en municipios y en las comarcas que se constituyan, dedicando su capítulo IV a las Comarcas, y conforme determina su artículo 70, será la Ley de creación de la Comarca, la que determine las competencias de esta, si bien y en lo que concierne a las competencias urbanísticas y de ordenación territorial, el artículo 71 establece como competencias propias de las comarcas, entre otras, la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Igualmente debemos destacar que el artículo 68 de la misma norma al establecer las potestades de las comarcas, recoge entre otras, la expropiatoria.

Como en el resto de las Comunidades Autónomas estudiadas la legislación urbanística prevé instrumentos de ordenación territorial con ámbito en la totalidad o parte del territorio de la Comunidad, así el artículo 26 de la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo establecía: “*Son instrumentos de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja:*

- a) *Las Directrices de Ordenación Territorial.*
- b) *Las Normas Urbanísticas Regionales.*
- c) *El Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja.*
- d) *Los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y otros Planes Especiales Supramunicipales*”. Si bien, respecto a estos últimos, es decir los Planes Especiales Supramunicipales no vuelve a hacer mención alguna en cuanto a su objeto, tramitación, etc...

Las Directrices de Ordenación Territorial, son el instrumento para la ordenación básica del territorio, siendo su objetivo la definición de la política territorial de la Comunidad de conformidad con las políticas sociales, económicas, medioambientales y culturales. AL igual que en el caso de la Comunidad de Madrid, las Directrices de Ordenación Territorial no han sido aprobadas hasta el momento, si bien en marzo de 1998, la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda presentó las *claves del modelo territorial* de unas futuras Directrices de Ordenación Territorial, constituyendo un mero documento de punto de partida para la aprobación de estas.

Las Normas Urbanísticas Regionales, son instrumentos de alcance igualmente a la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma y su objeto es establecer la normativa general sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación.

Por otro lado se recogen la Actuaciones de Interés Regional, entre las que se encuentran los Proyectos de Interés Supramunicipal que según el artículo 42 tienen por objeto regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre más de un término municipal o que, asentándose en un término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características. Estos Proyectos tienen un carácter vinculante para el planeamiento urbanístico de los municipios a los que afecte, que deberán recogerlo en su primera modificación o revisión, siendo su ámbito el del suelo no urbanizable o el urbanizable no delimitado.

Dentro de estas actuaciones, otro de los instrumentos que recogía la derogada Ley 10/1998 son las Zonas de interés regional cuyo objeto es delimitar ámbitos en los que se pretendan desarrollar actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras que se consideren de interés o alcance regional.

Una de las más importantes competencias que han ido asumiendo con carácter exclusivo las diversas Comunidades Autónomas mediante sus correspondientes estatutos de autonomía es la prevista en el artículo 148.1.3ª de la Constitución sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y por tanto junto con otros títulos competenciales de carácter sectorial con incidencia sobre la materia (régimen local, desarrollo rural, etc..) ejercen el poder público en este espacio desde el punto de vista de la legislación territorial.

Dejando por ahora al margen del fenómeno claramente autonómico del espacio comarcal como cuestión genérica, debemos recordar que en el ámbito del derecho urbanístico no es una cuestión que no se suponga dará el uso de dicho espacio, puesto que incluso con anterioridad a la aprobación de la ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana dicho espacio físico se tenía en cuenta a los efectos de la intervención administrativa en la materia.

Así en el artículo 6.2 de la citada ley prevía la comarca como nivel de actuación urbanística para la realización de planes y los artículos 25.2 y 203 también plantean la circunstancia comarcal aunque con carácter de meras previsiones técnicas.

El espacio comarcal es a excepción de la posibilidad prevista en el supletorio TRLRSOU/76 de los planes del conjunto un espacio físico determinado por el concepto de ordenación del territorio; esto es el espacio supramunicipal y así las leyes 35/2002, del 20 de diciembre de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra, 2/2002, de 14 de marzo de urbanismo de Cataluña, 1/2001, de 24 de abril del suelo de la región de Murcia y 15/2001, de 14 de diciembre del suelo y ordenación territorial de Extremadura, establecen en todas ellas y dentro de un conjunto integral de figuras del planeamiento territorial y urbanístico planes directores territoriales, planes de actuación territorial y otras denominaciones.

De forma específica la ley andaluza-----

En efecto la ley 19/1975 de reforma de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana introdujo entre el plan nacional de ordenación y los planes generales, la figura hoy vigente con carácter supletorio y de aplicación directa en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla de los planes directores territoriales de coordinación (PDTC) como figuras de ordenación supramunicipal y que hoy consideramos como de ordenación territorial a la vista de la diferenciación de título competencial determinada por el art. 148.1.3ª de la Constitución y las opiniones doctrinales al respecto.

Dicha figura de planeamiento hay que ubicarla en su contexto histórico marcado por la existencia de una planificación económica derivada de las cuatro leyes de los planes de desarrollo de López Rodó y de su influencia en las técnicas y actividades administrativas sobre el espacio territorial, en el cual la planificación territorial tiene una influencia fundamental como figura coordinadora del establecimiento de industrias, de la previsión de infraestructuras (aguas, luz, comunicaciones, etc..) y de la preservación de espacio naturales.

Con los PDTC se pretendía enfocar al ámbito territorial concreto del espacio deseado por la administración (regional, provincial o comarcal) las previsiones y determinaciones del plan nacional, que a su vez serían vinculantes para el correspondiente plan general de ordenación urbana o normas subsidiarias que concretarían y adoptarían al espacio de cada municipio las determinaciones planificadoras mediante la clasificación del suelo y la calificación de este en usos.

Si bien el plan nacional no pasó de ser una mera entelequia voluntarista en especial tras la asunción de las competencias sobre ordenación del territorio urbanismo por las Comunidades Autónomas, los planes directores territoriales de coordinación han sido asumidos conceptualmente como figuras de ordenación territorial con otras denominaciones y alguna variación por diferentes legislaciones autonómicas.

Un ejemplo inicial de dicho fenómeno fue en la ley 10/1984 de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid que con sus directrices de ordenación territorial pretendía la ordenación homogénea a nivel supramunicipal de expresar que en la terminología geográfica podríamos considerar Comarcas, aunque dicha ley no fue prácticamente aplicada, puesto que las únicas directrices aprobadas fueron las de la zona oeste de la Comunidad y que resultaron rápidamente implicados por la práctica administrativa y la derogación de la ley 10/84 por la ley 9/1995 de 28 de marzo sobre Medidas de política territorial, suelo y urbanismo.

También Cantabria aprobó su legislación de ordenación Territorial, así como Cataluña y gran número de Comunidades Autónomas estableciendo todos ellos figuras de ordenación territorial.

No obstante el nuevo texto refundido de la ley del suelo 1/1992, de 26 de junio mantuvo la figura de los PDTC, como no podía ser menos dada la habilitación refundidora (que en otros aspectos es excedida), por lo que dichos planes se vieron claramente afectados por la STC 61/1997 de 20 de marzo que consideró la regulación del Estado sobre ordenación territorial y las diversas determinaciones sobre dicha planificación, así como otro material, inconstitucional por no corresponder conforme la distribución constitucional de competencias o más bien del bloque de constitucionalidad (la Carta

Magna más los correspondientes estatutos de autonomía diferenciadores y delimitadores de competencias) previsto por el artículo 28.2 LOTC y por tanto viendo vinculados, aún en su supletoriedad y obligando por tanto de forma indirecta a que las Comunidades Autónomas legislen en materia, puesto que las determinaciones estatales supletorias corresponden al Texto refundido de 1976 y por tanto requerían desde los puntos de vista técnico y jurídico de una actualización conforme los diversos títulos competenciales asumidos en sus respectivos Estatutos de autonomía.

De hecho las diversas Comunidades autónomas han ido actuando en materia de ordenación territorial tanto en sus vertientes de organización administrativa (sobre el régimen local y las propias organizaciones periféricas de las administraciones autonómicas) planificación Territorial y desarrollo y planificación económica.

Las formulas son variadas pero en la mayoría de ellas se considera al menos como ámbito de actuación el espacio comarcal desde una diversidades físicas puesto que en algunos casos se considera el espacio natural de la actuación administrativa supramunicipal (caso de Cataluña muy influenciada por la voluntad nacionalista de superar y suprimir el espacio provincial), en otras se articula como fórmula de unión de pequeños municipios para la más correcta prestación de los servicios públicos (caso de Cantabria), en otros casos nos encontramos con una posición vinculada a una mera delimitación física para posibilitar las actuaciones planificadora de la Administración autonómica (Andalucía), y otras se produce un uso de la Comarca como fórmula de estructuración de la Administración periférica autonómica (el caso Gallego) pero utilizándose en todos los supuestos el espacio comarcal como base de actuación.

Este reconocimiento de la Comarca como espacio de la actuación urbanística no debe circunscribirse tan solo a la planificación en las materias de planificación general, gestión y disciplina urbanística.

En efecto España es un país de más de 8000 municipios en los que podemos encontrar un gran número de pequeños municipios rurales (incluso en régimen de concejo abierto) que no pueden hacer frente por sí mismos a la aportación de los servicios que el artículo 26.1ª) de la LRBRL 7/85 de 2 de abril y que en muchas ocasiones deben de sostener la figura del Secretario-interventor a través de una agrupación forzosa.

Sí la prestación de los servicios mínimos tradicionales es de muy difícil o casi imposible prestación, el espacio de las funciones que la legislación urbanística encomienda a la administración, por su elevada complejidad técnica y coste económico harían francamente imposible que la mayor parte de los pequeños municipios rurales se hicieran cargo de dichas funciones, con lo que el desarrollo urbanístico de estas sería inviable

Frente a dicha posibilidad se han articulado de forma tradicional diversas formulas de cooperación y colaboración para hacer posible el cumplimiento de los procesos de planificación, equidistribución de beneficios y cargas del referido planeamiento urbanístico y edificación mediante las adecuadas inspecciones.

La primera de esas fórmulas es la clásica institución de la diputación provincial, puesto que entre sus funciones comprende conforme la LRBRL la asistencia técnica y jurídica

a los municipios y en especial para el ejercicio de sus funciones obligatorias. En principio al exigir el artículo 9º del Reglamento de servicios de las Corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 que todas las licencias cuenten antes de su concesión con un informe jurídico (que en los municipios que nos ocupan puede emitirse por parte del Secretario-interventor figura de existencia preceptiva a la cual se le presuponen unos conocimientos jurídicos) y un informe técnico que de forma tradicional y a nuestro juicio ilegal era emitido en breve parte de esos municipios por los denominados arquitectos e ingenieros “honorarios” u “honoríficos”.

En esos supuestos parece claro que el papel de la respectiva diputación provincial o en el supuesto de las Comunidades Autónomas uniprovinciales del órgano autonómico que asume las funciones de asistencia a los municipios será el suplir las referidas deficiencias y asumir por parte de sus servicios la emisión del citado informe técnico conforme la legislación y el planeamiento urbanístico de aplicación.

Igualmente con carácter general las diputaciones deberían auxiliar de forma directa o a través de las transferencias económicas que posibilitaran el proceso en la elaboración del planeamiento general, planeamientos, etc...aunque en dichos supuesto no parece ni probable ni habitual dicho auxilio.

Otras fórmulas cooperativas tienen su base en instrumentos de carácter asociativo y así podemos citar a los consorcios y las mancomunidades de municipios.

Ambas entidades de carácter local están previstas como hemos descrito anteriormente en la actual LRBRL 7/85, de 2 de abril y tienen ya cierto abolengo en la práctica y vida administrativa de los municipios y en tal sentido han sido expresamente asumidos por las leyes de régimen y administración local de las Comunidades Autónomas.

Los consorcios han sido además fomentados expresamente por la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas como nexo de unión entre competencias autonómicas y las locales en esta materia mediante la personificación jurídica de un nuevo Ente que se ocupo de la gestión integral de las actuaciones urbanísticas. Baste como ejemplo de regulación de la ley 9/2001 de 17 de julio del suelo de la Comunidad de Madrid, que viene a cristalizar la práctica habitual de la Administración autonómica en municipios como San Sebastián de los Reyes (Espanales), Fuenlabrada (Loranca), Getafe (Getafe Norte), etc.

Por su parte las mancomunidades son asociaciones entre iguales de municipios para la gestión de un servicio (o varios) entre los que con carácter único o entre varios pueden encontrarse los de naturaleza urbanística. Por ejemplo en la Sierra Norte de Madrid existe una Mancomunidad de Servicios urbanísticos que agrupa a 24 pequeñas municipios y a través de la cual pueden realizar los informes Técnicos y jurídicos así como el resto de actos materiales necesarios para poder tramitar las licencias, proyectos de reparcelación, expropiación y figuras del planeamiento por parte de los municipios en ella englobados.

En ambos supuestos (consorcio y mancomunidades) la actividad de dichas organizaciones será de carácter meramente material, puesto que los correspondientes actos administrativos les corresponderán a los plenos y Alcaldes de cada Ayuntamiento en ellas integrados, dado el evidente y general carácter no territorial los causaron, determinados por el art. 87 LRBRL y con carácter general según el art. 4º de dicha

LRBRL de las Mancomunidades, salvo que la Comunidad autónoma le otorgase el carácter de Entidad local Territorial en su legislación sobre Administración local con carácter general o al menos de forma parcial.

Por tanto, en principio podemos detectar en el espacio Comarcal de naturaleza geográfica referido a los municipios rurales una falta de capacidad y un vacío de carácter técnico-jurídico que podría dar lugar a la personificación de Entidades intermedias con capacidades de gestión jurídica y no de mera gestión material como hemos visto en los supuestos de cooperación anteriores.

En ese sentido algunas legislaciones específicas de régimen local o singulares de comarcas (la ley Cantabria) ha comenzado a atribuir a dicho Ente potestades y capacidades (aún genéricas) sobre su territorio de carácter expiatorio así como de ordenación del territorio y urbanismo.

Por tanto a la hora de abordar las relaciones entre la Comarca y el urbanismo deberemos de señalar con carácter previo el aspecto netamente autonómico de la materia (sin perjuicio de la supletoria legislación estatal aplicable tan solo de forma directa a los territorios no susceptibles de comarcalización o mancomunización con continuidad territorial de Ceuta y Melilla y su examen bajo los prismas del planeamiento territorial o supramunicipal por una parte y por otra de gestión urbanística con limitaciones de carácter organizativo que hemos apuntado.

### **V.3.- Las mancomunidades en la actividad y el planeamiento económico.**

Como ya hemos señalado en otro momento anterior la Ley del Plan de Desarrollo, tanto en el tercero como en el cuarto de dichos planes, establecía la existencia de una serie de comarcas en todo el territorio nacional para los efectos de la consecución de los fines de la planificación ahí establecidas.

Esa determinación legal en su momento nos hace reflexionar sobre el objeto de la planificación económica y las funciones que las mancomunidades pueden realizar para la consecución de las determinaciones y objetivos allí contenidos, puesto que las indicadas mancomunidades de base eminentemente comarcal, por su reducido espacio geográfico en relación con otras unidades territoriales pero por su suficiencia en cuanto a la homogeneización para el estudio de las repercusiones sobre un territorio de la suficiente consistencia por medios humanos, población, como por un cierto volumen de actividad económica lo hace como ser el objetivo de unidad más acorde para una planificación de ámbito general de carácter económico así como para su asunción por diversas planificaciones de carácter sectorial, ya sea de carácter agrario o de otras actividades administrativas de naturaleza económica por su flexibilidad y generalidad.

Esa adecuación de la comarca a la actividad administrativa de carácter económico no debe de referirse tan sólo a la planificación en sentido estricto de carácter económico que más tarde abordaremos, sino también a la consideración como sujeto de estudio para otro tipo de actividades, así como ámbito geográfico para la distribución por ejemplo de subvenciones, ayudas, planes de fomento u otro tipo de actuaciones administrativas varias.

No obstante, dada la previsión constitucional sobre la planificación económica de carácter tradicional en cuyo texto 131.2 de la Carta Magna se recoge expresamente la elaboración por parte del gobierno de los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que les sean suministrados por las comunidades autónomas y por tanto la necesidad de coordinar la actuación estatal entendida por la de la administración general del Estado con las diversas administraciones de las respectivas comunidades autónomas parece claro que, al ser las mancomunidades, como ya se ha señalado en otra ocasión anterior un ámbito de fuerte interiorización de las comunidades autónomas en sus organizaciones territoriales, parecería evidente la concepción, al menos en los territorios catalán, cántabro y aragonés que tienen sus estructuras comárcales pergeñadas la asunción de dicho ámbito comarcal como necesario para la elaboración de proyectos de planificación, toda vez que la legislación estatal preexistente, así como los datos y estudios referentes al tardofranquismo sobre actividad económica y distribución poblacional tienen una fuerte componente comarcal y que la voluntad de los gobiernos y comunidades autónomas anteriormente referidos implican la adopción de estructuras comarcalizadas de aplicación territorial, dicho ámbito para la realización de proyectos de planificación.

En esta línea de la planificación económica y en general de la adopción de medidas de intervención administrativa en la actividad económica, no debemos de olvidar el importante papel que juega la Unión Europea y sus instituciones así como especialmente los fondos que de ella se desprenden para la regulación de la actividad económica, tanto en la figura de un mercado único como del fomento del desarrollo regional.

Especialmente, debemos de configurar en este estudio, por tanto, el papel de los fondos europeos y las reglamentaciones de ellos derivados en relación con las organizaciones de carácter comarcal como ámbito de estudio y de recepción de ayudas o disposiciones sobre su ámbito. De esta manera, elementos tan importantes como los programas Leader-2 u otros de naturaleza análoga, condicionarán la actuación no solo de las comunidades autónomas, sino de la administración general del Estado en cuanto a sus aplicaciones territoriales de naturaleza económica.

La planificación responde, tal y como ha señalado Sebastián Martín Retortillo<sup>54</sup> a un proceso de racionalización en la toma de decisiones con la fijación previa de unos resultados a alcanzar y la ponderación de conductas y de medios para lograrlos. Esa racionalización conlleva la adecuada previsión de las actuaciones que se deben realizar al margen de cualquier improvisación o apresuramiento, esto es una preparación previa de las actuaciones y por tanto de los resultados, por lo cual el ámbito comarcal parece más adecuado en cuanto a su espacio físico para la utilización de esta vía como medio de imposición de políticas y actuaciones administrativas.

La planificación económica en su configuración y concepción contemporánea está fuertemente vinculada a la planificación socialista, especialmente a la planificación de carácter soviético y en los países de las democracias populares, los denominados planes quinquenales soviéticos y el hecho de la actuación económica vinculada a los objetivos de un plan concreto.

---

<sup>54</sup> Sebastián Martín Retortillo. "Derecho Administrativo económico I." La Ley, 1993, Pág.....

Pero no sólo los países de carácter comunista adoptaron fórmulas planificadoras puesto que ya desde la concepción del New Deal del Presidente Roosevelt en los Estados Unidos de Norteamérica y las políticas keynesianas de actuación económica de la administración pública, condicionaron la planificación de determinadas actividades económicas, especialmente en márgenes territoriales determinados, como los Estados Unidos.

Por el interés que nos conlleva a la articulación de las comarcas como ámbito de planificación territorial tenemos en el sentido económico tenemos que destacar la Tennessee Valley Authority famosa actuación del Presidente Roosevelt en el New Deal sobre el depauperado Valle del Tennessee y las actuaciones económicas sobre obras hidráulicas para recuperación de dicho valle, obtención de energía y regulación de las crecidas del río.

En la Europa de la segunda post guerra mundial nos encontramos con diversos aspectos planificadores, una primera experiencia en Inglaterra de los primeros gobiernos laboristas en el marco del Welfare State que no fue muy afortunada según Sebastián Martín Retortillo, siendo recuperada la política de planificación por el estado británico de 1961 con el National Economic Development Council, ya bajo gobiernos conservadores. Por otro lado la experiencia francesa generalizada en el modelo de planificación que tuvieron diversos planes económicos de desarrollo y sociales desde la finalización de la guerra, especialmente potenciados a raíz de la Ley del Cuarto Plan de 1962 al 65 y especialmente en España con las leyes de planes de desarrollo que fueron cuatro y especialmente por la Ley 194/1963 de 28 de diciembre que aprobó el primer Plan cuyo ámbito histórico fue de los años 64 al 67.

Cabe destacar que la planificación económica, por tanto, tiene una amplia experiencia en nuestro país, aunque el modelo constitucional adoptado del artículo 38 sobre libertad empresarial en relación con el 131.2 sobre planificación establece una posibilidad para que los diversos gobiernos libremente elegidos puedan realizar un ámbito muy amplio de actuaciones de la actividad económica pública dentro del contexto económico general.

Dentro de la amplia gama de planificaciones económicas, esto es, planificación económica general, planificaciones económicas sectoriales y planificación económica por vía legal o planificaciones de menor rango, debemos de señalar que el ámbito comarcal para la participación de la planificación económica será en la fase previa de la elaboración de los planes económicos y fundamentalmente en las actuaciones de carácter administrativo, esto es lo que el profesor Martín Retortillo denomina los planes administrativos, caracterizándose dichos planes administrativos como una tercera naturaleza frente a la actividad de las administraciones que por un lado pueden ser los actos y por otro la potestad normativa de reglamentos, esto es de las administraciones, como deberíamos de considerar a los planes administrativos como una tercera naturaleza no englobable como normas ni como actos, puesto que si bien hay planes administrativos como los planes urbanísticos que tienen naturaleza normativa otros muchos planes, como pueden ser los planes de actuación económica, no tienen dicha característica salvo que sean expresamente dotados de rango normativo por su asunción por una disposición de carácter general o por su incardinación dentro de una norma legal.

Toda la facultad de planificación económica estrictu sensu o natu sensu no solo la tiene el Estado pese al precepto del artículo 131 de la Constitución, sino que las diversas comunidades autónomas han ejecutado o realizado planes económicos, ya desde su

configuración inicial. Debemos destacar que tal y como señalan los profesores Martín Retortillo y Martín Bassols, las comunidades andaluza y valenciana en sus planes económicos 84-86 en el primer caso y 84-87 establecieron ya un ámbito para la planificación de carácter regional utilizando claramente los ámbitos comarcales como elemento de estudio y planificación de la administración.

De hecho Martín Bassols<sup>55</sup> afirma que la atribución de competencias de comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio en base al artículo 148.1.2ª de la Constitución supone la sustitución de los antiguos planes territoriales de coordinación de la Ley del Suelo de 1975 por nuevas directrices y planes territoriales como instrumentos de coordinación del espacio, desarrollo económico y regional y el medio ambiente.

La densa problemática que plantea a juicio de su autor la ordenación del territorio y su coordinación con el Estado no puede abordarse lógicamente en un espacio reducido, pero ha sido un sector en el que las diversas comunidades autónomas han actuado de manera legislativa.

No obstante, la mayor labor, no legislativa sino de carácter administrativo en relación con las comarcas desde el punto de vista de la planificación y actividad económica, debemos de tenerla desde la perspectiva del desarrollo regional puesto que desde que la ley 7/1984 de 31 de marzo por la cual se aprobaba el Fondo de Compensación Interterritorial establecía en su artículo 8º que todas las comunidades autónomas vendrán obligadas a elaborar planes de desarrollo regional y el gobierno a través del consejo de política fiscal y financiera establecer un modelo financiero común a los planes de desarrollo regional y en especial desde que se incorpora España a la Unión Europea y los Fondos de Desarrollo Regional el conocido FEDER y su reglamento aprobado por el Consejo de las comunidades europeas 1787/1984 de 19 de junio establecieron el reparto de fondos ingentes en esa materia, las diversas comunidades autónomas y especialmente las de carácter uniprovincial al carecer de unidades territoriales diferenciadas en su seno, debieron estructurar sus planes en base a circunscripciones comárcales.

Pero esa articulación comarcal de las actuaciones administrativas conducentes a la obtención de fondos para el desarrollo rural no es una cuestión novedosa del estado constitucional de las comunidades autónomas sino que ya con antecedentes en el franquismo nos encontramos con diversas actuaciones, especialmente en el medio rural en los cuales se establece la comarca como ámbito de actuación administrativa. En ese sentido y en el ámbito de desarrollo agrario la ley de ordenación agraria de 27 de julio de 1968 arbitra una fórmula de actuación a nivel comarcal por la que se integran a través de los correspondientes planes comárcales las distintas técnicas utilizadas tantas veces en materia de mejora agraria; concentración reparcelaria, técnica de zonificación, etc.

Este aspecto del desarrollo rural es fundamentalmente uno de los clásicos de la actuación administrativa en materia económica desde el punto de vista tradicional y en especial en relación con el ámbito comarcal y así debemos recordar actuaciones comarcales tan concretas como la de Las Hurdes y al respecto podemos señalar el trabajo de Guerra Librero y Arroyo, o el famoso Plan Especial de Tierra de Campos en época franquista.

---

<sup>55</sup> Martín Bassols Coma, "Constitución y Sistema Económico", Tecnos 2ª edición 1988. Pág.298

Sentado en primera instancia que las comarcas son un espacio claro para la planificación y actuación económica de las administraciones públicas, debemos de señalar que igualmente tal y como describe José Allende<sup>56</sup> uno de los criterios fundamentales para la comarcalización son los criterios de naturaleza económica, puesto que en base a parámetros económicos como los niveles de renta, estructura económica, la distribución espacial de las actividades y flujos de naturaleza económica se pueden distinguir espacios económicos de carácter supramunicipal con una identidad sistemática, tanto desde la perspectiva de la homogeneidad como el de la complementariedad entre unas actividades y otras y unos municipios y otros, siendo este último criterio claramente necesario para la competencia en una sociedad de economía de mercado como la que diseña la Constitución de 1978 y el Tratado de la Unión Europea al que nos incorporamos desde 1986.

Debemos de tener en cuenta diversos aspectos de la configuración constitucional de atribuciones; por un lado el referido precepto del artículo 131.2 de la Carta Magna referido a la planificación con carácter general ya descrito y por otro lado expresamente y en el ámbito que comentamos anteriormente de modernización y desarrollo rural y desarrollo local, las competencias referentes a la agricultura y modernización del campo y la ganadería así como en especial las zonas de montañas. Así, el artículo 130 de la Carta Magna señala que los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y en particular de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles y señalándose que con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial de las zonas de montaña, en virtud de cuya habilitación se promulgó la Ley 25/1982 de 30 de junio de Agricultura de Montaña, objeto de recurso de inconstitucionalidad e interpretado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 144/1985 de 25 de octubre.

Esta legislación de agricultura de montaña, cuya protección no sólo se produce a nivel nacional sino incluso a nivel de la Unión Europea, ha sido objeto de organizaciones específicas como la ley catalana de zonas de montaña, precursora de la organización comarcal en el Valle de Arán y por otra parte incluso en actuaciones institucionales de carácter organizativo expreso en legislaciones comparadas como la italiana con las agrupaciones de montaña de municipios pequeños.

Todo este conjunto de atribuciones y facultades con carácter general en la integración económica, junto con las facultades de planificaciones sectoriales en materias hidrológicas, eléctricas, comerciales, etc. que ostenta, por un lado el Estado y las comunidades autónomas según la distribución estatutaria y constitucional de competencias, dan lugar a una posibilidad de estructuración comarcal en el ámbito de la planificación y de la actividad económica, por parte de las diversas administraciones públicas a nivel estatal y otro a nivel autonómico e incluso podíamos señalar que dadas las competencias que la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local en el artículo 36.1.d) otorgan a las diputaciones provinciales sobre fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia, podríamos encontrar planificaciones administrativas en relación con la economía o con las actividades propias de cada administración incluso a nivel provincial, utilizando la comarca para dichos ámbitos; de hecho la Diputación Provincial de Badajoz utiliza en sus ámbitos de cooperación para las obras y servicios en las actividades económicas de las entidades locales dicho ámbito comarcal y la

---

<sup>56</sup> José Allende. "Notas sobre bases y criterios de comarcalización." Número 24 de Revista Vasca de Administración Pública, INAP (Oñate), 1989, Págs. 207 a 223.

Diputación Provincial de Valencia viene utilizando una estructuración comarcal del plan de obras y servicios de dicha Diputación desde hace tiempo.

Por lo tanto, debemos distinguir entre la planificación y actuación territorial de carácter económico de las tres administraciones territoriales entendidas por Diputaciones, Comunidades Autónomas y Estado en relación con el ámbito comarcal ya referido y por otro lado, debemos hacer una especial referencia al ámbito de la Unión Europea por lo ya señalado anteriormente de las políticas europeas de desarrollo regional y la distribución del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y otros fondos similares o que pudieran crearse en el futuro.

En ese sentido debemos recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/1999 de 28 de mayo que se refiere a las competencias del Estado de las comunidades autónomas afectadas por la aplicación de las políticas comunitarias, especialmente en materia de agricultura puesto que esta Sentencia se refiere a la gestión en España de los recursos aportados por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria que fue objeto de polémica doctrinal y política pero al fin y al cabo quedando excluida de la presencia en la Unión Europea de las comunidades autónomas, siendo la representación única del Estado y debiéndose articular por ahora en el nivel europeo dicha participación de las regiones, sin perjuicio de las futuras reformas de los estatutos y la propia Constitución.

No obstante en ese aspecto, debemos recordar el principio de subsidiariedad reconocido expresamente por el Tratado de la Unión en cuanto a la actuación de los poderes públicos que vincula también en la relación Estado-Comunidades autónomas en relación con la Unión Europea.

Esa articulación europea para las ayudas en virtud del espacio comarcal se ve expresamente refrendado con la resolución de la Secretaria General 2000d/10/372 dada en Bruselas el 17 de mayo de 2000, en relación con las ayudas prestadas para el mapa de ayudas de finalidad regional período 2000-2006 conforme al artículo ..73/99 de España.

En ese sentido el Comisario Europeo de competencia establece que en base a la petición de la representación permanente de España en la Unión Europea de 3 de diciembre de 1999 las autoridades españolas en virtud de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 88 del Tratado de la Comunidad Europea, notificaran a la Comisión para finalidad regional de dicho periodo completando durante 2000 la documentación necesaria.

En esa descripción del mapa debemos señalar que se establece la articulación de las ayudas europeas del objetivo dos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Expresamente en las páginas 3ª y 4ª del referido documento se establece la unidad geográfica para las regiones propuestas a acogerse a excepción de la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado de la Comunidad Europea, puesto que el proyecto de mapa de España población de 8.241.002 habitantes y no sobrepasa, por tanto, el 20,8% de la población española al cual fue asignada por la Comisión el 30 de diciembre de 1998 la cuantificación de esos fondos.

Dicha unidad geográfica, tal y como se recoge expresamente en el documento señalado es la comarca que se elige para el conjunto del territorio nacional. Esa unidad es intermedia situada entre los niveles 3 y 5 de la NUTS puesto que las autoridades españolas consideran inadecuado a efectos del desarrollo regional dichos niveles 3 y 5. El nivel 3 de

la NUT corresponde en España a las provincias que a juicio de la Comisión y del documento para España se supone que no refleja la realidad socio económica del territorio por su delimitación administrativa en el siglo XIX y son muy heterogéneas, tanto desde el punto de vista de la población como de la superficie y de la distribución de ésta.

Por lo que respecta al nivel 5 de la referida NUTS las autoridades españolas considerarán que es demasiado pequeño para servir de base para políticas de desarrollo regional; en cambio la comarca es, por una parte casi siempre un conjunto de municipios, supera el tamaño del nivel 5 de la NUTS y por otra parte al ser inferior que el nivel 3 de la citada NUTS puede superar las limitaciones de éste, esto es más apta que los niveles 3 y 5 de la NUTS para constituir la base de una política de desarrollo regional además las autoridades españolas indican que las comarcas incluyen siempre no sólo la población sino también las actividades económicas de ésta.

El documento europeo continua señalando que aunque existe desde siglos, la comarca sólo se ha desarrollado como zona de intervención económica y social y administrativo a partir de la instalación de las comunidades autónomas con la Constitución española de 1978.

En efecto, la organización territorial y la política regional aplicable a su territorio, forma parte de las competencias de estas comunidades autónomas, así, por ejemplo, Cataluña por su Ley 6/87 de 4 de abril, el País Vasco en el momento de la creación del Instituto Vasco de Estadística por su Ley 4/86 de 23 de abril y Aragón por medio de la creación de las bases específicas de referencia establecía la división de sus territorios en comarcas.

Por lo que se refiere a las comunidades autónomas de carácter uniprovincial; esto es lo que el documento europeo señala que donde el nivel 2 de la NUTS coincide con el nivel 3, las comunidades de Baleares, Rioja, Madrid y Navarra, la comarca también se utiliza para intervenciones económicas de desarrollo regional .

Finalmente, debemos destacar que la comarca ya constituyó parcialmente la unidad básica del anterior mapa de ayudas regionales para España del año 95 al año 99. El referido documento español y europeo señala un total de 352 comarcas en toda España, de las cuales 120 podían acogerse a la expedición de las ayudas regionales de objetivo 2 previstas en el artículo 87.3.c) del Tratado.

De hecho, la Unión Europea desde antiguo ha hecho especial hincapié en el desarrollo del mundo rural como un elemento consustancial a la existencia de la propia Unión y así debemos recordar que más de la mitad del presupuesto europeo se dedica a la política agraria común y así podemos destacar algún documento como el denominado El Futuro del Mundo Rural de la CEE. ratificado por el Parlamento europeo en el cual se propone una estrategia sobre tres grandes ejes.

En primer lugar la ubicación de la citada política agraria común dentro de una política de mercado con atención preferente a las zonas débiles, en segundo lugar sus relaciones con políticas complementarias que pretenden nuevo enfoque de la política regional medioambiental y de sectores específicos forestal, turismo, pequeñas empresas, servicios y nuevas tecnologías, así como en tercer lugar la intención de dichos criterios en los planes surgidos y la reforma de los fondos estructurales, en concreto para el desarrollo de

los objetivos 1 para promoción de las regiones atrasadas y 5 en sus dos acepciones: 5.a para acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y 5.b para promover el desarrollo de las zonas rurales.

Por tanto, el desarrollo rural o desarrollo local es uno de los elementos consustanciales a la implementación de las comarcas como ámbito de actuación económica, sin perjuicio de su institucionalización posterior o no, pero no es el único ámbito, puesto que si bien el Estado mantiene ya desde la Ley de Reforma del Desarrollo Agrario del año 74 en relación con la agricultura los montes y en general el ámbito rural, diversas disposiciones en materia comarcal, fuertemente desarrolladas desde la incorporación a la Unión Europea de nuevos países.

En relación con las políticas anteriormente comentadas de los fondos, las comunidades autónomas también hacen uso de esa planificación del espacio comarcal como elemento de su actividad y así podemos señalar, por ejemplo, la resolución de 15 de julio de 2003 de la Secretaría General de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de Extremadura para la creación y mejora de infraestructuras en montes de utilidad pública en las comarcas “ Baalday Llorcas.”

Por la Orden de 14 de marzo de 2003 por la que se aprueba el mapa de comarcas de Andalucía a efectos de la planificación de oferta turística y deportiva (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía 1/59 de 27 de marzo de 2003. el Decreto 22/2003 de 4 de febrero por el que se aprueban los programas de desarrollo rural de las comarcas igualmente de Andalucía, etc.

En ese sentido el documento ya citado de la Comisión Europea en materia de ayuda regional señala expresamente en sus páginas 9 y 10 que a este respecto la Comisión tiene en cuenta que las autoridades españolas han precisado que las comarcas no se han fraccionado, ya que solamente podían incluirse o excluirse comarcas completas.

Por último, toma nota de que según las autoridades españolas, la comarca es la unidad de intervención económica, social y política de las comunidades autónomas en el ámbito del desarrollo regional. Además de indicar que la comarca, al ser un tamaño intermedio, sería más apta que los niveles 3 ó 5 de la NUTS como unidad básica de una política de desarrollo regional. Por lo demás la Comisión recuerda que la comarca no solamente existe desde hace años, sino que ya constituyó parcialmente la unidad básica del anterior mapa de 1995/99 de ayudas regionales en las regiones españolas incluidas en la letra c) del apartado 3 del artículo 87.

Por lo tanto, la Comisión considera que la comarca puede constituir una unidad geográfica adecuada al plan de desarrollo regional.

Por otra parte de esta intervención de la Unión Europea podemos destacar la ya referida iniciativa europea de carácter comunitario LEADER, figura novedosa desde los años 80 que establece una potenciación de las estructuras locales del mundo rural para el asentamiento de las poblaciones.

Dentro de dicha iniciativa surgen los GAL (Grupos de Acción Local) que deben configurarse, según se indica en la citada normativa en LEADER en la participación

activa de lo que van a ser los nuevos actores locales del territorio representado, que debe estar conformado en el marco reflejo de la realidad socioeconómica de dicho territorio.

En ese sentido el 80% del territorio europeo es calificado como rural desde la perspectiva comunitaria, estando entre los criterios que lo definen no desde luego incluyendo la homogeneidad en su sentido más estricto, puesto que podemos destacar una gran disparidad entre los territorios, tanto por configuración geográfica como social y en ocasiones como consecuencia del acierto o fracaso de políticas anteriores y otras veces por la oportunidad del momento con sintonía o no entre potencialidades y demandas.

Recordemos, tal y como señalaba José Andrés García Moro que la U.E. considera rural todo territorio con una densidad de población no superior a 120 habitantes/Km. cuadrado.

De ahí podemos señalar que los GAL como base asociativa en un nuevo proceso de dinamización del medio rural gozarán de la libertad necesaria para fomentar un enfoque integrado que permita por oposición al enfoque sectorial de, por un lado políticas agrícolas, otras políticas de desarrollo local, otras políticas medioambientales, establecer frente a dicho enfoque sectorial un conocimiento y actuación de las especificidades de cada situación local, así como las interacciones existentes entre diversos componentes de la realidad socioeconómica.

Ese ámbito en los grupos de actuación local da lugar a una potencialidad de las estructuras comarcales importante, puesto que es necesario el partenariado entre las entidades locales de carácter local y entidades superiores, ya sean regionales, provinciales, nacionales y obviamente por la especificidad rural de las comarcas y de la superación del ámbito, el pequeño municipio de este ámbito comarcal, máxime dado el principio de subsidiariedad que ha de garantizar el reparto claro de competencias entre los distintos niveles de decisión como afirma el ya señalado García Moro.

Es por tanto la comarca un espacio idóneo para el desarrollo rural, pero no solo la actuación administrativa debe circunscribirse en el ámbito de las comarcas al desarrollo rural o desarrollo regional, sino que como ya sabemos son ámbitos idóneos para la realización de estudios de planificación y así ya podemos señalar que en el año 71 la Fundación Institucional Española dependiente de la Confederación Española de Cajas de Ahorro ha elaborado el documento indicado socioeconómico del campo español en 1970, Comarcas y Núcleos comerciales.

El Ministerio de Agricultura en el año 1972 elaboró el documento Codificación a efectos agrarios de regiones, provincias y comarcas, lo cual se desarrolló por otro ámbito en el año 78 por el Servicio de Extensión Agraria en cuanto a la comarcalización y más recientemente en el año 96 el ya citado Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación estableció un documento sobre comarcalización agraria por parte de la Secretaría General Técnica del Ministerio.

En ese sentido, debemos destacar la obra sobre Comarcas de Reforma y Desarrollo Agrario de Simón González Ferrando publicada en Granada en 1972.

Esa actuación administrativa sobre el espacio comarcal que hoy tiene su prolongación en la actividad de las comunidades autónomas tiene incluso su consagración en leyes de carácter preconstitucional, por ejemplo la 27/1971 de 21 de julio sobre comarcas y fincas

mejorables desarrollado por la Orden ministerial de 7 de mayo de 1969 que aunque es anterior a la citada Ley supone una complementación normativa de ésta sobre instalación y ampliación de industrias agrarias en comarcas de ordenación rural y don antecedente en la Orden de Presidencia del Gobierno de 13 de febrero de 1968 sobre Coordinación de servicios de los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura en las comarcas y zonas de acción rural de concentración parcelaria.

Es por tanto el ámbito rural el espacio idóneo para la planificación comarcal como ya hemos visto en la actividad administrativa constante de las diversas administraciones públicas españolas y para dicho espacio rural, debemos de tener en cuenta varios aspectos. En primer lugar un aspecto de la ordenación territorial como conjunto de actuaciones sobre el ámbito físico, sobre los aspectos turísticos como principal fuente de desarrollo atípico e innovación en el ámbito rural, en tercer lugar los aspectos tradicionales de carácter agrícola y de la agricultura y en cuarto lugar el desarrollo económico con carácter general dentro del ámbito de ese desarrollo local.

Así, en primer lugar Margarita Ortega<sup>57</sup> sobre espacio rural que durante estos años se han centrado en dos grandes cuestiones; en primer lugar las carencias en su tratamiento, a diferencia de los avances que se hayan producido en los análisis y propuestas de carácter urbano debiéndose destacar la inercia histórica de falta de sensibilidad hacia el medio rural, la falta de coordinación entre las acciones sectoriales y el tratamiento marginal como simple trasposición de criterios y políticas urbanas utilizando fundamentalmente los aspectos cuantitativos más que los cualitativos para su regulación vía planeamiento.

Igualmente, debemos señalar los importantes problemas derivados de la legislación urbanística, en definitiva de las legislaciones del suelo y urbanismo históricamente de una consideración minusvaloradora frente o respecto a los temas urbanos, todo ello y a pesar de que sus supuestos parten de la ordenación del territorio y pudiéndose citar como efectos de dicha legislación los de la concepción urbana, donde la base es la clasificación del suelo radica en la concepción urbano o no urbano, persistiendo el carácter residual del suelo rural .

Recuérdese que dicha consideración se elaboró en el año 1993 por lo tanto antes del Real Decreto Ley 5/96 y el cambio de la concepción del suelo urbanizable, consagrado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001.

En segundo lugar, la dificultad de asociar a la clasificación como suelo no urbanizable toda la compleja gama de actividades y usos que presenta el espacio rural y por último y enlazado con lo anteriormente señalado, la consideración más extendida de criterios limitativos y el control administrativo de cara a su desarrollo( Pág. 15) de la referida exposición.

En ese sentido el enfoque de lo rural podemos señalarlo, o bien con la delimitación de la Unión Europea anteriormente descrita de 120 habitantes/Km. cuadrado o bien con otras

---

<sup>57</sup> Margarita Ortega aportación al espacio rural en la ordenación del territorio Págs. 9 a 26 del Espacio Rural. Ordenación y utilización. Centro de Estudios municipales y cooperación interprovincial nº 52 de Temas de Administración Local 1993 que recogen la 17ª semana de Estudios Superiores de Urbanismo

delimitaciones como pudiera ser la de Rodríguez<sup>58</sup> en su Aportación, que señala la existencia de una ciudad de vecinos o comunidad vecinal que no deben de sobrepasar los 5.000 habitantes señalando que el denominador común de nuestros pequeños municipios agrícolas o ganaderos ha sido, como sabemos, la carencia de medios técnicos y personales necesarios para facilitar a los vecinos los servicios propios de la época, no ya en el siglo pasado sino también hoy pequeñas comunidades vecinales subsisten con un nivel rudimentario e inexistentes servicios educativos y sanitarios y prácticamente nulo en el ámbito cultural o de atenciones sociales y si nos centramos en la esfera propiamente organizativa se reduce a la persona de un secretario compartido con otros municipios limítrofes o a la del vecino habilitado para el desempeño de las funciones secretariales.

El citado autor señalando la problemática de dichos pequeños municipios establece una tercera solución frente a los núcleos rurales infradotados y la pura integración del campesinado a la gran ciudad a través de la oferta en lugares cercanos dentro de un entorno natural podemos destacar las escuelas de enseñanza primaria, la asistencia médica especializada, los servicios hospitalarios, las instalaciones deportivas, etc. tal y como preveía ya el Real Decreto 3046/1977.

Por su parte, Martínez López Muñiz<sup>59</sup> señala en la pág. 107 de la obra sobre desarrollo rural en su aportación acerca de la materia y apunta posibles medidas correctoras que no hay otra vía ante los pequeños municipios que la reducción drástica del número de éstos; en todo caso debería asegurarse, tal y como señala en la pág.108 que por ley una distancia máxima dentro de los distintos núcleos de población la capital municipal, teniendo en cuenta naturalmente las velocidades de los medios de conducción y transporte actuales

#### **V4.- Las mancomunidades como entidad local de cooperación.**

La articulación sobre el territorio de los servicios administrativos establecidos por las diferentes Comunidades Autónomas es susceptible de, conforme hemos podido señalar a lo largo de este trabajo, una articulación comarcal al menos como posibilidad.

Esa posibilidad tiene una mayor intensidad en estas Comunidades Autónomas puesto que en ellas no tiene efectividad lo dispuesto por la Ley del Proceso Autonómico en relación con los servicios de las Administraciones periféricas de la Comunidad por medio de las Diputaciones Provinciales, circunstancia esta prevista por diversos Estatutos de Autonomía y así Andalucía y Castilla-La Mancha, pero absolutamente incumplida en la práctica.

Deberemos de destacar en la administración de las Comunidades Autónomas conforme afirma Terol Gómez<sup>60</sup> que dicha organización tiene una nítida similitud con la del Estado, cuestión ésta igualmente resaltada por Parada al afirmar que casi todas las Comunidades Autónomas han optado por dotarse de una organización propia que repite

---

<sup>58</sup> Rodríguez “Defensa y protección del municipio rural.” Pág. 95 a la 104 de la ya citada obra.

<sup>59</sup>

<sup>60</sup> Ramón Terol Gómez. “La Administración de las Comunidades Autónomas.” Págs. 312 a 340 de la obra colectiva “La Administración Pública en España.” INAP- Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 2002, dirigida por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y en concreto Pág. 338.

miméticamente la organización estatal, con sus estructuras y por tanto con la implantación de servicios territoriales de cada una de las Consejerías.

No obstante en las Comunidades uniprovinciales existe una atrofia en ese sentido puesto que al haberse estructurado el nivel estatal y todas las Comunidades Autónomas a través del ámbito territorial provincial en sus servicios administrativos periféricos podemos constatar una fuerte centralización en las sedes de los gobiernos autonómicos de la administración de las Comunidades uniprovinciales.

Así en la Comunidad del Principado de Asturias la administración diseñada por los órganos autonómicos carece, tal y como señala De la Vallina<sup>61</sup>, casi por completo de órganos periféricos. No obstante, la posibilidad de órganos periféricos con carácter singular, en supuestos concretos, está contemplada en la LOA al comprender bajo la denominación de órganos desconcentrados aquellos cuya competencia se encuentra referida a un área territorial determinada de la Comunidad Autónoma (artículo 9.3). Y así nos encontramos en determinados casos con órganos periféricos o territoriales, como puede ser la Oficina de Gestión Tributaria de Gijón, dependiente de la Consejería de Economía y Administración Pública. En algún otro supuesto, la creación de órganos de tal carácter esta prevista por la norma, como sucede con la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación urbanística, con la creación de Oficinas Urbanísticas Territoriales para la cooperación y asistencia técnica a los municipios (artículo 8.4).

Por otra parte existe la posibilidad, que abordaremos posteriormente, de una transferencia o delegación de las funciones y servicios autonómicos a las entidades locales del principado, cuestión ésta no realizada hasta el momento.

Por su parte la administración cantabra que previa en el propio Estatuto de Autonomía (artículo 37) una posibilidad de descentralización y gestión por medio de las entidades locales (municipios y comarcas) de Cantabria, de buena parte de las funciones competencia del ente autonómico, ha optado por un modelo institucional y burocrático similar al del Estado, frente a la posibilidad de utilizar una administración indirecta conforme a la citada previsión estatutaria.

Dicha posibilidad de utilización indirecta de la Administración era en el caso de las Comunidades uniprovinciales tal y como afirma Martín Rebollo<sup>62</sup> debido a su reducido ámbito territorial un problema cuya elusión era menor por lo que no se hace especial hincapié (referido al informe de la Comisión de expertos sobre CCAA) en la referida forma indirecta de administración viéndose en todas ellas, más allá de la previsión estatutaria, y a lo sumo, se ha aprobado una ley específica de relaciones interadministrativas, siendo muy fuertes las presiones para impedir una Administración descentralizada cuyo montaje y articulación es, ciertamente, más complejo que el de la Administración directa.

---

<sup>61</sup> Juan Luis De la Vallina Velarde. "La Administración Pública del Principado de Asturias." Págs. 297 a 333 de la obra colectiva "La Administración Pública de las comunidades Autónomas." Coordinada por Martín Bassols, INAP, 2004 y en concreto Pág. 311.

<sup>62</sup> Luis Martín Rebollo. "La Administración de la Comunidad autónoma de Cantabria." Págs. 335 a 375 de Opus Cit. "La Administración Pública de las Comunidades Autónomas.", y en concreto Pág. 350.

La propia Administración periférica no está en Cantabria expresamente prevista en la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad tal y como afirma Martín Rebollo<sup>63</sup> sin perjuicio de que algunos órganos y entidades puedan ubicarse en lugares distintos de Santander como ocurre con el denominado Centro de Investigación de Medio Ambiente que tiene su sede en la segunda ciudad de la Comunidad (Torrelavega).

Concretamente el Estatuto, sin embargo, sí prevé la posibilidad de una forma de administración indirecta al contemplar la utilización de las comarcas, municipios y demás entidades locales como instrumentos de la Administración autonómica por el procedimiento de delegarles funciones. Está previsto en el artículo 37 del Estatuto “*sí así lo autoriza una ley del Parlamento que fijará las oportunas formas de control y coordinación*”. El precepto apunta así a las relaciones interadministrativas en el marco de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985. En este sentido cabe destacar que la entonces aún denominada Asamblea Regional aprobó el 15 de diciembre de 1990 una moción para que el Gobierno redactara “*un proyecto de ley de delegación de funciones en los municipios y mancomunidades municipales*”, que más de diez años después sigue inédito.

En Cantabria, a juicio de Martín Rebollo<sup>64</sup> la comarca jurídicamente aún no existe, siendo en principio y para un futuro el ente potencial de gestión de servicios previstos por el artículo 37 del Estatuto a excepción de la ciudad de Santander que conforme las disposiciones adicionales de la Ley Cantabra de Comarcas 8/1999, de 28 de abril, está excluido de ésta al deber regularse por una Ley específica de su área metropolitana.

En lo que se refiere a La Rioja debemos destacar nuevamente su configuración burocrática y centralizada de la Administración Autonómica, puesto que tal y como ha analizado entre nosotros Arenilla<sup>65</sup> como se reproducen en buena parte los modelos burocráticos con criterios de mayor racionalidad previstos por la organización clásica de la Administración General del Estado.

De hecho la configuración de la propia Administración se realizó con un carácter rupturista y en forma más bien traumática en lo referido a la integración de la Diputación provincial por su naturaleza ex – novo frente al carácter tradicional local de la extinta Diputación, tal y como afirma Granado Hijelmo<sup>66</sup>.

En lo estrictamente periférico sólo cabe señalar conforme al citado Granado Hijelmo<sup>67</sup> la existencia de cuatro estructuras periféricas:

Las Oficinas Comárcales Agrarias reguladas por la Orden del Consejero de 31 de mayo de 1988 y por la Orden 4/1994 de 26 de abril en: Alfaro, Arnedo, Calahorra, Cervera del

---

<sup>63</sup> Luis Martín Rebollo. Opus Cti. “La Administración de ...” Pág. 367.

<sup>64</sup> Luis Martín Rebollo. Opus Cit. “La Administración de...” Pág. 370.

<sup>65</sup> Manuel Arenilla Sáez. “El diseño orgánico de administración de una Comunidad Autónoma: el caso de La Rioja.” Págs. 151 a 182 de la obra colectiva por él dirigida “El proceso de la modernización en las Administraciones Públicas. El caso de La Rioja.” Gobierno de La Rioja.

<sup>66</sup> Ignacio Granado Hijelmo. “La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (APCAR)” Págs. 377 a 458, y en concreto Pág. 385 de Opus Cit. “La Administración de las Comunidades Autónomas.”

<sup>67</sup> Ignacio Granado Hijelmo. Opus Cit. Págs. 426-427.

Río, Alhama, Haro, Logroño, Nájera, San Román de Cameros, Santo Domingo de la Calzada y Torrecilla en Cameros.

Por otra parte las Oficinas liquidadoras de los tributos reguladas por la Orden de 23 de diciembre de 1991 sobre Oficinas liquidadoras de distrito hipotecario, y a juicio del citado autor las dos últimas, consistentes en la Oficina de La Rioja en Bruselas y las Juntas rectoras de los Parques Naturales, cuestión ésta que no compartimos.

En la Región de Murcia tal y como afirman Martínez Marín y Guirado Cid<sup>68</sup> se produce tanto a nivel legal (Ley 1/1988 de 7 de enero del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia) como estatutario (artículo 51) una mera referencia a los principios de organización de la Administración autonómica.

Aunque la Administración murciana ha reproducido a nivel de Consejerías la estructura provincial con concentración en la capital murciana y por tanto con una inexistencia, a juicio de los citados autores, formal y real de administración periférica.<sup>69</sup>

No obstante manteniendo una inexistencia formal y real de una Administración periférica autonómica murciana y aunque su trascendencia orgánica y funcional carezca de relevancia organizativa, hay que mencionar algunas Unidades y Oficinas desconcentradas, que al amparo de los principios establecidos en el Estatuto y su consiguiente reproducción literal en el mencionado artículo 44 de la Ley 1/1998 se han creado en estos años estatutarios.

Entre ellas destacan, en primer lugar, las Oficinas Comárcales Agrarias, (OCAS), dependientes de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, e integradas en su Dirección General de Modernización y Capacitación Agraria, y previstas en el Decreto de Estructura Orgánica de dicho Departamento, aprobado por Decreto 21/2001, de 9 de marzo.

A través de estas unidades se ejercen, entre otras, funciones de información y asistencia a los ciudadanos, divulgación de innovación tecnológica, formación y capacitación de los profesionales del sector, evaluación de daños por inclemencias meteorológicas, y gestión de subvenciones en materias propias de la mencionada Consejería. Estas Oficinas Comárcales Agrarias y sus respectivas sedes son las siguientes: Altiplano (Jumilla), Vega Alta (Cieza), Noroeste (Caravaca), Río Mula (Mula), Vega Mediana (Molina de Segura), Huerta de Murcia (Murcia), Campo de Cartagena-Mar Menor (Torre Pacheco), Cartagena-Oeste (Cartagena), Alto Guadalentín (Lorca), y Bajo Guadalentín (Alhama de Murcia).

Una segunda manifestación de Administración autonómica periférica la encontramos en las Unidades Integradas de Atención al Ciudadano (“Ventanillas únicas”), de cuyo establecimiento la Comunidad Autónoma de Murcia es pionera en el ámbito nacional, con la creación de la primera de ellas en Cartagena, inaugurada el 2 de enero de 1996. Estas Oficinas se enmarcan en el artículo 4 de la Ley 7/1983. de 7 de octubre, de

---

<sup>68</sup> Antonio Martínez Marín y Cristóbal Guirado Cid. “El gobierno y administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.” Págs. 459 a 543 de Opus Cit. “La Administración de ...”.

<sup>69</sup> Antonio Martínez Marín y Cristóbal Guirado Cid. Opus Cit. Pág. 479.

Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales, y están comprendidas en las áreas o líneas de actuación definidas en el Decreto 15/2000, de 30 de marzo, por el que se articula e impulsa la elaboración y ejecución del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Región de Murcia (PEMAR), que corresponde llevar a efecto a la Consejería de Hacienda, a través básicamente de la Dirección General de Organización Administrativa e Informática.

Estas unidades se establecen, previo Convenio con los Ayuntamientos de la Región, con la naturaleza de Oficinas de Información y Registro Auxiliar de entrada de documentos y solicitudes, compulsando los documentos dirigidos a los órganos de la Administración regional, y tienen así mismo, entre otras funciones que les puedan ser encomendadas, la de hacer entrega a sus interesados de permisos, licencias, certificaciones y otros títulos administrativos que sean remitidos a la unidad con tal objeto, una vez expedidos por el órgano competente. Esta desconcentración de aproximación al ciudadano se instrumenta a través de un Convenio tipo, autorizado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de diciembre de 1996.

En la actualidad están establecidas estas unidades en todos los municipios de la Región, a excepción de sólo cuatro de los 45 existentes y que son los de, salvo error, Campos del Río, Ceutí, Mula y Ojós.

En tercer lugar, existen dos Unidades Móviles de Registro de Documentos, Información y Atención al Ciudadano de la Región de Murcia, creadas por Orden de la Consejería de Presidencia de 12 de marzo de 1998, que prestan sus servicios en las pedanías del Altiplano (Jumilla y Tecla) y de Fuente Alamo (unidad 1) y en las diputaciones de Cartagena (unidad 2).

Finalmente, esta desconcentración periférica se ha concretado en la institucionalización de las Oficinas Corporativas de Carácter Comarcal (“Edificios Foro”), de las que existe una en Cartagena, mediante la cual se prestan desconcentradamente servicios en materia de industria, agricultura, transportes, puertos, viviendas y recaudación.

Estudiada ya la Comarca como factor de mecanismo de desconcentración de las administraciones autonómicas y de la propia Administración General del Estado, deberemos de abordar en el marco del principio de descentralización territorial<sup>70</sup> dispuesto por el artículo 103.1 de la Constitución el papel de las Comarcas como instrumentos con personificación jurídica titulares de competencias pertenecientes originalmente a otras Entidades.

Cabe por tanto analizar el papel de las Comarcas como potenciales sujetos de alteraciones intersubjetivas de competencias en la consecución de los principios de descentralización territorial y cercanía al ciudadano de los servicios administrativos.

Para ello debemos recordar la existencia de una pluralidad de administraciones territoriales en tres grandes niveles; el estatal, el autonómico y las denominadas “entidades integrantes de la Administración Local” a que hacen referencia la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Esa estructura territorial prevista por el artículo 137 de la Constitución ha sido objeto de variación copernicana desde la aprobación de la Carta Magna en especial en lo referido a las Comunidades Autónomas, entidades de nueva creación por el Texto Constitucional.

Durante los 25 años de vigencia de nuestra Constitución se ha producido un permanente fenómeno de traslación competencial desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas a través de diversas transferencias operadas directamente mediante la atribución de las referidas competencias en los Estatutos de Autonomía, bien originariamente o a través de las diversas reformas operadas en los años 1993-94 y 1998-99, bien mediante las delegaciones previstas por el artículo 150.2 de la propia Constitución.

A partir del año 1994 y tras los pactos autonómicos de 1992, PP- PSOE surge la discusión y debate sobre la necesidad de avanzar en la descentralización territorial desde las Comunidades Autónomas al tercer nivel territorial previsto por la organización territorial del Estado que son las Entidades Locales, surgiendo en dicho clima y tras la Asamblea extraordinaria de la F.E.M.P. de La Coruña el célebre término “ pacto local” que en esencia suponía una petición de traslación competencial hacia las Entidades Locales.

En ese marco se produjo una discusión entre la propia FEMP y el Gobierno de la nación del Pacto Local I, puesto que el conjunto de reformas legislativas de 1999, cuyo buque insignia fue la Ley 11/1999 de reforma de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, se centró tan solo en el ámbito competencial de la Administración General del Estado, tanto en sus competencias legislativas sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas de carácter organizativo ( cuestión de confianza, competencias del Pleno y Alcaldía, etc..) conforme al título competencial del artículo 149.1.18ª de la Carta Magna, como en las competencias materiales o sustantivas en cada uno de los sectores de la actividad local ( seguridad ciudadana, aguas, etc..)

De hecho la mayor parte del núcleo de actividad competencial actual de las diferentes Corporaciones Locales, así como la esfera de “interés local” sobre la que podrían asumir nuevas competencias corresponde con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas, por lo que el verdadero pacto local o pacto local II se debe dar en el seno de cada una de ellas en virtud del principio de autonomía.

Es en este marco donde debemos situar el papel de las Comarcas como sujetos de una descentralización territorial y en especial en las Comunidades Autónomas de carácter por la ausencia del espacio administrativo de las diputaciones, cuyo papel en una previsible descentralización estaba ya impulsado desde la Ley 12/83 del proceso autonómico.

Las comarcas, como hemos podido constatar anteriormente en cuanto entidades y por tanto con carácter local corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de sus competencias legislativas por el fuerte grado de interiorización que el propio Tribunal Constitucional en su STC 214/89 señaló que dichas comarcas tienen en las Comunidades Autónomas.

Por tanto, al ser una opción de las diversas Comunidades Autónomas, la constitución de las Comarcas, también en buena lógica será una opción de cada una de estas el papel competencial de estas y la posibilidad de que estas asuman o no competencias que anteriormente pudieran corresponder fundamentalmente a las Comunidades Autónomas.

Sin perjuicio del ámbito de decisión de cada Comunidad Autónoma lo cierto es que la Comarca es por su funcionalidad un espacio geográfico idóneo para la prestación de servicios administrativos puesto que recordamos tal y como afirma Burgueño Rivero<sup>71</sup>, citando a la Alcaldesa de Valencia y entonces Presidenta de la FEMP Rita Barberá “ el proceso de descentralización conocido como “pacto local” puede topar entre otros obstáculos con Ayuntamientos que no estén en condiciones de ejercer las transferencias referidas”, por lo que dado el minifundismo municipal imperante en nuestro país con más de 8.000 municipios se hace necesario un planteamiento de carácter no solo municipal sino supramunicipal.

Evidentemente ese planteamiento debe basarse en un previo estudio de aquellas funciones que puede asumir directamente cualquier tipo de municipio, de aquellas que pueden asumirse en un modelo “ a la carta”, esto es con carácter voluntario.

A través de la cobertura de dicha necesidad y sin perjuicio de las opciones organizativas de las diversas Comunidades Autónomas, que más adelante abordaremos, lo cierto es que con carácter general, y salvo que se opte por un sistema absolutamente heterogéneo en la asunción de capacidades en el que unos municipios desempeñan competencias anteriormente en manos de las Comunidades Autónomas y otros no ejerciten por imposibilidad dichas funciones manteniéndose por tanto en el ámbito autonómico.

Lógicamente tampoco las Comarcas son organizaciones absolutamente homogéneas puesto que aquellos de carácter metropolitano o con fuerte presencia de núcleos urbanos tendrán un mayor nivel de medios e ingresos que los de zonas despobladas y núcleos rurales, pudiendo por tanto aquellos hacerse cargo con mayor eficacia y eficiencia de las competencias de las respectivas Comunidades Autónomas una vez se produzca la traslación de la titularidad o del ejercicio de las referidas competencias hacia las Comarcas.

Dentro de esa posible traslación competencial debemos de diferenciar en buena lógica las Comunidades Autónomas uniprovinciales de las pluriprovinciales, por la existencia en estas últimas de una entidad local corporativa de segundo grado, una de cuyas principales misiones es la de auxiliar a los municipios, que son las diputaciones provinciales.

En efecto, y salvo que quiera obviarse el nivel organizativo de las diputaciones provinciales, toda vez que se planteara una descentralización directa desde las Comunidades Autónomas a los municipios, es absolutamente imprescindible el contar con dicho nivel organizativo, máxime cuando la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico, señala a las Diputaciones como gestores ordinarios de los servicios autonómicos en las provincias, supuesto este nunca cumplimentado pero que se encuentra reflejado por la legislación estatal.

Por tanto, el fenómeno de segunda descentralización hacia las Entidades Locales desde las Comunidades Autónomas operará parafraseando al profesor González Salinas<sup>72</sup> en términos urbanísticos “ en cascada” desde unos niveles territoriales hacia otros, respetando lógicamente el nivel provincial que se articula a través de las diputaciones cuya garantía institucional y papel en este aspecto ha quedado ya suficientemente acreditado.

De hecho en la peculiar organización del País Vasco, en buena parte ya ha operado esa descentralización desde el gobierno vasco (Eusko Jaularitz) hacia los tres territorios históricos de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava en sus tres diputaciones forales.

Ahora bien, cabe plantearnos en dicho proceso descentralizador el papel específico de las comarcas para lo cual debemos de precisar la clara competencia autonómica en la materia; toda vez que conforme la STC 214/1989, de 21 de diciembre esa institución ( la comarca) tiene un fuerte grado de interiorización autonómica y desde luego todas las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias exclusivas para el desarrollo del régimen local, entendiendo por este las bases estatales dispuestas en virtud del título competencial del art. 149.1.18ª de la Constitución y específicamente del art. 42 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Podríamos argumentar que pese a que las competencias corresponden a las CCAA en torno a la regulación de las Comarcas ¿podría plantearse en el ámbito de las competencias estatales sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas la posibilidad de dictar una ley que amparase la traslación a las comarcas de competencias? En principio dentro del bloque de constitucionalidad y por tanto del marco competencial diseñado entre la Constitución y los diferentes Estatutos de Autonomía no cabe plantearse esa posibilidad, puesto que las competencias cuya titularidad o ejercicio podrían alterarse en cuanto al sujeto detentador son propias y exclusivas de las CCAA, por lo tanto conforme la doctrina del Tribunal Constitucional consagrada por la STC 61/97 excluyente por lo que el papel del Estado en ese proceso de segunda descentralización es tal y como señaló Elorriaga Pisarik<sup>73</sup> el de impulso y cooperación pero en un marco de voluntariedad, puesto que “la protección de la Administración Local no se puede llevar a cabo desde el Gobierno nacional”.

Por tanto pese a la posible existencia de un proceso homogéneo y paulatino de las diversas Comunidades Autónomas a través de un pacto de carácter político a nivel estatal entre las diversas fuerzas parlamentarias, lo cierto es que la denominada “segunda descentralización” o Pacto Local II <sup>74</sup> supone una operación claramente intra-autonómica dentro de las respectivas potestades de autoorganización de las diversas Comunidades.

Lógicamente caben diversas interpretaciones de ingeniería jurídica para que en el marco del ordenamiento constitucional pueda el Estado legislador tener un papel en la regulación de ese proceso de descentralización que se articularía con el fundamento del art. 150 de la Carta Magna mediante la técnica de las leyes de armonización o las leyes marco para graduar la alteración de la titularidad o el ejercicio de las competencias.

En contra de la capacidad estatal para proceder a regular la materia nos encontramos con la interpretación que la doctrina realiza del concepto y título sobre “Régimen

---

<sup>72</sup> Jeseus Gonzalez Salinas “Programa de derecho administrativo” URJC, Madrid .2002.

<sup>73</sup> Gabriel Elorriaga Pisarik, “El impulso gubernamental de la segunda descentralización”, págs. 59 a 66 de Revista de Estudios Autonómicos MAP (INAP) núms.2-3, Julio 2003-Junio 2002.

<sup>74</sup> El concepto de segunda descentralización tiene un carácter mucho más político que el de Pacto Local II debido a su expresa propiciación desde el Gobierno del PP en 2002.

Jurídico” que referido a las Administraciones Públicas realizar el art. 149.1.18ª de la Constitución. En ese sentido cabe destacar que dicha expresión si bien debe de entenderse como más cumplir que los aspectos puramente formales derivados del procedimiento y los recursos debiendo incluir aspectos como la Función Pública no puede englobar aspecto de carácter organizativo puesto que ya desde la STC 32/1981, de 28 de julio el Estado carece de competencia para dictar bases sobre la organización autonómica aludiendo en este aspecto dicha expresión según Carro Fernández-Valmayor<sup>75</sup> a regulaciones generales del Estado de carácter material, es decir no orgánicos, que eventualmente pueden condicionar, con posterioridad, las decisiones que las Comunidades Autónomas vayan adoptando la materia organizativa.

Por lo que se refiere a la capacidad de intervención en dicha materia por parte del Estado en virtud del título competencial sobre el régimen local la argumentación ha de ser de forma necesaria diferente, puesto que en dicha materia las Comunidades Autónomas se han atribuido a través de los diferentes Estatutos de Autonomía de títulos competenciales en dicha materia fundamentalmente de desarrollo de la legislación básica estatal en la materia y de ejecución de la legislación estatal y en su caso autonómica.

Cabe plantearse dentro de ese marco de legislación básica estatal (fundamentalmente en lo que aquí respecta la LRBRL) el papel de las CCAA.

En principio la legislación básica está tal y como señala Alonso Más<sup>76</sup> llamada a aplicarse en todo el territorio nacional como base común de todas las legislaciones en cada materia sometida a dicha técnica de bases más desarrolladas<sup>77</sup> tal y como sentaron las sentencias del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero y 69/88, de 19 de abril, entre otras.

Pero dicho supuesto generalmente aceptado no es susceptible de inmutabilidad puesto que cabe realizar interpretaciones, dado que en la materia de estudio de la presente tesis, las organizaciones comárcales y con el hecho de la habilitación a la Comunidad Catalana para evitar el precepto básico del art. 42.2 LRBRL (Creación de comarcas) a través de la excepción recogida en la propia disposición adicional 4ª de la Ley 7/85, de 2 de abril por haber dispuesto históricamente Cataluña (durante la Segunda República) de una organización comarcal, lo que ha sido argumentado como un reconocimiento implícito de derechos históricos desde la Generalitat<sup>78</sup>.

De hecho ese precedente ha servido para que en opinión de algunos autores como Sánchez Blanco<sup>79</sup>, el art. 42.2 de la LRBRL suponga un vicio de inconstitucionalidad al limitar las competencias estatutarias de reconocimiento de comarcas.

No obstante las competencias autonómicas sobre régimen local han sido atribuidas estatutariamente a varias Comunidades Autónomas como exclusivas (Cataluña, País Vasco, Andalucía, Navarra, etc.) operando en ese sentido la diferenciación que el Tribunal Constitucional en su STC 22/99 entre competencias calificadas estatutariamente como exclusivas (en las que las bases estatales actúan como límite

---

<sup>75</sup> José Luis Carro Fernández-Valmayor.

<sup>76</sup>

<sup>77</sup>

<sup>78</sup>

<sup>79</sup>

extremo) y las de desarrollo legislativo en las que las citadas bases estatales pueda dirigir y orientar la competencia autonómica.

Cabe en este aspecto por tanto diferenciar en una hipotética y poco previsible legislación estatal en este sentido, la intensidad del Título Competencial sobre el régimen local que ostente la respectiva Comunidad autónoma para resificar el calado de la legislación básica y su influencia sobre el grado de descentralización interna, que pese a todo es uno de los principios organizativos de toda administración pública conforme el artículo 103.1 de la Constitución.

Sin perjuicio de la improbable existencia de esa Legislación Estatal Marco, armonizadora o lógica en materia de descentralización hacia los Entes Locales, lo cierto es que las diversas Comunidades Autónomas en sus respectivas leyes reguladoras de la Administración Local han previsto con carácter general tanto la posible existencia de instancias comárcales como los mecanismos de alteración competencial (Transferencia, delegación o mera encomienda de gestión) desde la administración autonómica a la de las diversas Corporaciones Locales. En si esa capacidad es absolutamente voluntaria para la Comunidad Autónoma en cada una de esas legislaciones.

Esa voluntariedad se deduce por ejemplo en el caso gallego y tal y como ha estudiado Carro Fernández-Valmayor<sup>80</sup>, toda vez que la previsión sobre Comarcas del artículo 27.2 del Estatuto de Galicia es claramente potestativa en cuanto a su creación pero siendo posible una interpretación anfibológica sobre la creación efectiva y el régimen jurídico partiendo de esa competencia legislativa autonómica y de la absoluta voluntariedad por parte de cada una de las Comunidades Autónomas, estas han precedido en las respectivas legislaciones sobre Administración Local a establecer mecanismos que permitirían las alteraciones competenciales, desde las pioneras legislaciones Canaria (con especial incidencia en la figura de los Cabildos insulares) y Murciana (que reconoce expresamente la posibilidad hacia las Comarcas) hasta la más recientes leyes específicas de la Comunidad de Madrid sobre desarrollo del pacto local 3/2003 y de Administración Local 2/2003.

Una vez establecido el posible marco de un proceso de alteración competencial que corresponderá a las respectivas legislaciones autonómica (el mero hecho de descentralizar hacia las Comarcas en mayor o menor medida), deberá de plantearse las fórmulas o el como del papel a juzgar por las Comarcas en el proceso de traslación competencial desde las Comunidades Autónomas.

El procedimiento de alteración competencial se establece en virtud de la habilitación competencial del art. 149.1.18ª de la Constitución en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, conforme al título sobre régimen jurídico de las diferentes Administraciones Públicas, cuya validez fue reafirmada por la STC , disponiéndose en los artículos las técnicas de alteración de las competencias que fundamentalmente son la delegación y la encomienda de gestión.

Junto a las dos técnicas previstas en la LRJPAC las diversas leyes de Administración Local han previsto la transferencia<sup>81</sup> plena de la competencia, figura no prevista por la LRJPAC ni por la LRBRL que habilita también para el ejercicio por las Entidades Locales de competencias delegadas previa aceptación de estas por el pleno.

¿Significa esto que las Comunidades Autónomas pueden variar el sistema del régimen jurídico de las Administraciones Públicas? No, pero no debemos olvidar que el título

---

80

81

estatal para legislar en la materia se refiere a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y por tanto son susceptibles de desarrollo por las diversas Comunidades Autónomas en base a su potestad de autoorganización<sup>82</sup> estatutariamente reconocida y prevista como materia consustancial a la autonomía por el art. 148.1.1ª de la Carta Magna.

No obstante la transferencia esta plenamente ajustada al modelo constitucional puesto que la propia Carta Magna presupone que a través de los respectivos estatutos las Comunidades Autónomas asumen y reciben competencias que originalmente correspondían al Estado, por lo que una vez asumidas dichas competencias podrían distribuirlos libremente dentro de su propia organización territorial, máxime cuando municipios y provincias son partes integrantes con las propias Comunidades Autónomas del Estado conforme señala el art. 137 de la Constitución.

Pese a dicha posibilidad cabe destacar que autores como López-Medel Bascones<sup>83</sup> no la preveían entre las técnicas para posibilitar la descentralización hacia las Entidades Locales del Estado Autonómico, puesto que al menos en un primer momento tan solo contemplar las delegaciones y con más reservas las encomiendas de gestión-

La legislación autonómica, bien de régimen jurídico de la Administración regional, bien de régimen local puede posibilitar esas alteraciones (fundamentalmente las delegaciones) pero puede a su vez establecer un límite restrictivo, puesto que es evidente conforme al art.7º LRBRL la posibilidad de establecer delegaciones desde las Comunidades Autónomas hacia los municipios, provincias e islas pero las comarcas especialmente tal y como recuerda López-Medel Bascones<sup>84</sup> puesto que dichos entes comarcales conforme a los estatutos de autonomía y las leyes de desarrollo están destinadas – al menos en algunas regiones- a ocupar un importante papel en la vertebración territorial, no se encuentren recogidos en dicha posibilidad de la legislación básica, por lo que su concreción dependerá únicamente de la legislación autonómica.

En efecto las leyes autonómicas pueden auto limitar el número de los sujetos posibles en la delegación como hace el art. 68 de la Ley 3/91, de 4 de Marzo de Castilla-La Mancha o el art. 5º de la Ley 6/86 de Castilla y León.

El problema de las comarcas en un proceso descentralizador es el mismo que el de su propia configuración, el de ser un Ente de creación autonómica por vía estatutaria en desarrollo del art. 152.3 de la Constitución y del 42 LRBRL, pero que debe respetar a municipios y provincias como entidades necesarias con garantía institucional constitucionalmente garantizada desde la ya citada sentencia de 28 de julio de 1981 y en igual línea por la STC 76/83, de 5 de Agosto que afirmo referidas a las competencias de las Comunidades Autónomas sobre Corporaciones Locales: “ no pueden ser dejadas en la configuración de sus órganos de gobierno, a la interpretación que cada Comunidad Autónoma haga de ese derecho (a la autonomía local), pues la garantía institucional es de carácter general y configura un modelo de Estado y ello conduce como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de los principios y criterios básicos en materia de organización y régimen de las Corporaciones Locales.”

Por tanto la posibilidad descentralizadora hacia las comarcas quedará enteramente en manos de las Comunidades Autónomas conforme a sus Estatutos y normas de desarrollo y en ese aspecto debemos destacar las previsiones de los diversos estatutos.:

---

82

83

84

Andalucía: Art. 4.3: “Serán competencias de la Diputación: (...) b) Los que pueda delegar para su ejercicio la Comunidad Autónoma, siempre bajo su dirección y el control de ésta.”

“4. En los términos de una ley del parlamento andaluz y en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones provinciales. La ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad.”

Aragón: Art.45.3: “La Comunidad Autónoma podrá transferir o delegar en las diputaciones y en los Ayuntamientos, mediante ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia. Esta ley preverá, en cada caso, la correspondiente transferencia de medios financieros, así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad.”

Cantabria: Art.37: “La Comunidad Autónoma de Cantabria ejercerá sus funciones administrativas a través de los organismos y entidades que se establezcan, dependientes del gobierno, pudiendo delegar dichas funciones en las Comarcas, municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto, si así lo autoriza una ley del Parlamento que fijará las oportunas formas de control y coordinación.”

Castilla-La Mancha: Art.30.3: “Corresponderá a las Diputaciones dentro del ámbito de sus respectivos territorios y en el marco de lo establecido por la legislación del Estado y la Región las siguientes funciones: (...)

b) Las que sean transferidas o delegadas por la Junta de Comunidades. Dichas transferencias o delegaciones se realizarán mediante ley aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha. La ley delegará, en todo caso en las diputaciones la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general para la región. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia en medios financieros, personales y patrimoniales, así como las formas de cooperación, de dirección y de control que se reserve el Consejo de Gobierno.”

Islas Canarias: Art. 21.3: “La Comunidad Autónoma podrá ejercer sus funciones administrativas bien directamente, bien por delegación a través de órganos dependientes del Gobierno Canario o de los Cabildos insulares, de conformidad con lo que disponga una ley del parlamento canario.”

Art. 22.3: “A los Cabildos insulares les corresponde el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias; las que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma (...). Las transferencias y delegaciones llevarán incorporados los medios económicos, materiales y personales que correspondan.”

La Rioja: Art. 33.3: “La Comunidad Autónoma podrá transferir o delegar en las Corporaciones locales, mediante ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia. Esta ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad.”

Comunidad Valenciana: Art. 45.2: “Las Cortes valencianas impulsarán la autonomía municipal, pudiendo delegar la ejecución de las funciones y competencias en aquellos Ayuntamientos que, por sus medios, puedan asumirlas, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios.”

Art. 47.2: “Las Cortes valencianas podrán transferir o delegar en las Diputaciones Provinciales la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general de la Comunidad Valenciana, especialmente en áreas de obras públicas, sanidad, cultura y asistencia social.”

Extremadura: Art. 16.2: “En los términos que disponga una ley de la Asamblea de Extremadura, la Comunidad Autónoma podrá articular la gestión ordinaria de sus

servicios a través de las entidades locales de Extremadura. Dicha ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad.”

Art. 162.4: “La Comunidad Autónoma podrá transferir o delegar en las Diputaciones y los municipios, mediante ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia. Esta ley preverá, en cada caso, la correspondiente transferencia de medios financieros así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad.”

Islas Baleares: Art. 39: “Los Consejos Insulares, además de las competencias que les corresponden como Corporaciones locales, tendrán la facultad de asumir en su ámbito territorial la función ejecutiva y la gestión en la medida en que la Comunidad Autónoma asume competencias, sobre los mismos de acuerdo con el presente Estatuto, en las siguientes materias (...) y en general cualquier otras que en su ámbito territorial corresponden a los intereses respectivos, de acuerdo con las transferencias o delegaciones que a tal fin se establezcan.”

Art. 42: “La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ejercerá sus funciones administrativas por medio de los Entes y organismos dependientes del Gobierno de las Islas Baleares, así como a través de los Consejos Insulares y los Municipios.”

Castilla y León: Art. 20.2: “En los términos que disponga una ley de las Cortes de Castilla y León, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones provinciales. Dicha ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad.”

Art. 20.4: “La Comunidad Autónoma mediante ley aprobada por mayoría absoluta, podrá transferir facultades correspondientes a materias de su competencia a las Diputaciones y otras Corporaciones locales que puedan asegurar su eficaz ejercicio. También podrá delegar en las Entidades locales, en materias de su competencia, el desempeño de sus funciones y prestación de servicios. En ambos casos, se preverá el correspondiente traspaso de medios personales, financieros y materiales, así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad.”

Comunidad de Madrid: Art. 38: “La Administración de la Comunidad de Madrid desarrollará su actuación a través de los órganos, organismos y entidades que se establezcan, dependientes del Gobierno que se establezcan, pudiendo delegar dichas funciones en los municipios y demás Entidades locales reconocidas en este Estatuto, si así lo anterior una ley de la Asamblea, que fijaré las oportunas formas de control y coordinación.”

Las referidas previsiones se han reconocido en las citadas normas institucionales básicas tras las reformas estatutarias de 1996-1999 tal y como he señalado entre nosotros López-Medel Bascones<sup>85</sup> quedando al margen las Comunidades de autonomía plena así como Asturias y Murcia.

A la vista de los preceptos estatutarios señalados debemos destacar diversos modelos a la hora de señalar la participación de las entidades comárcales en un proceso de descentralización de las Administración autonómica:

a) En primer lugar aquellas Comunidades Autónomas que prevén de forma expresa a las Comarcas como Entes sujetos de una descentralización competencial autonómica, entre las cuales podemos destacar de forma unívoca a Cantabria a través de la previsión del artículo 37 del Estatuto, que aunque solo contempla la figura de la delegación si recoge expresamente a las Comarcas como sujetos posibles de esa delegación, a desde su redacción originaria.

Junto a Cantabria podemos señalar sin la expresa previsión estatutaria el caso de la Región de Murcia que si posibilita a su máxima norma de autogobierno la existencia de Comarcas y que a través de la ley 7/1983, de 7 de Octubre, de Descentralización Territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades locales establece a favor de dichas Entidades locales tanto la delegación de competencias (artículos 7 a 16) como la gestión ordinaria de servicios (art. 17), toda vez que el Estado posibilita a la Asamblea regional (art. 23.6) “Regular la delegación de competencias administrativas de la Región en uno o varios Municipios o en las Entidades territoriales a que hace referencia el artículo 3º de este Estatuto.”

b) Un segundo grupo entre los que la posibilidad o no de incorporar a las Comarcas como sujetos protagonistas de una segunda descentralización territorial del Estado a través de unas leyes específicas, puesto que si bien los Estatutos no posibilitan o nombran directamente la alteración competencial hacia las Comarcas si lo hacen hacia las Corporaciones locales o Entidades locales (La Rioja, Extremadura y Madrid), por lo que si en estas Comunidades Autónomas se crearán las Comarcas (caso de La Rioja en su Ley de Administración Local 1/2003) sería en la ley de creación o en otra norma legal perfectamente posible la referida alteración competencial, dado el carácter de Entidades Locales que el artículo 42 LRBRL reserva a las Comarcas.