

La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España (*)

Marcos Almeida Cerredá

Abstract

L'articolo parte da una definizione di cosa si intende per cooperazione inter-municipale e analizza i principali strumenti attraverso cui questa si realizza (o potrebbe essere realizzata). Sono messi in evidenza i punti di forza e di debolezza della cooperazione inter-municipale, con lo scopo di proporre alcune soluzioni per migliorarne la disciplina e le condizioni di attuazione e per aumentare l'uso di questo strumento da parte dei Municipi spagnoli.

1. Introducción

1.1. Los términos del debate sobre la reordenación del mapa municipal español

La crisis económica global ha servido, recientemente, de pretexto para revitalizar la controversia sobre la reforma de la Administración

(*) El presente artículo se enmarca dentro de la investigación desarrollada en ejecución del Proyecto "Derechos socioeconómicos y sistema de prestaciones en un Estado multinivel" (DER2009-07183) del Ministerio de Ciencia e Innovación y del Proyecto "A colaboración público-privada na xestión dos servizos públicos: unha oportunidade ante a crise económica en Galicia" (INCITE202174PR) de la Xunta de Galicia.

En este trabajo se han empleado las siguientes abreviaturas: cfr., confere; cit., citado; coord., coordinador; dir., director; dirs., directores; ed., edición; LRBRL, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; LRJAP-PAC, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; TRLCSP, Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; TRRL, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

local, en particular sobre su planta¹.

El hecho de que la citada crisis haya tenido este efecto se explica, de modo sencillo, desde la óptica de las medidas adoptadas para luchar contra la misma. Así, en el último trienio, diversas instituciones de la Unión Europea, para tratar de superarla, han postulado la reducción de la deuda y del déficit públicos por parte de los Estados miembros; en definitiva, pretenden que recorten su gasto público. Para alcanzar este objetivo, entre otras medidas de ahorro, estos Estados se han visto obligados a procurar la racionalización de su aparato administrativo y a asumir la contracción del mismo. Consecuentemente, en muchos de ellos, se ha comenzado a llevar a cabo una significativa disminución de entidades instrumentales, y, en algunos, se ha pasado a adoptar las medidas necesarias para la efectiva reducción del censo de Entes locales, como en el caso de Grecia² o Portugal³.

En España, en estos momentos, se está procediendo a la reordenación de los Entes instrumentales dependientes de las distintas Administraciones territoriales, en el sentido de llevar a cabo un importante recorte de su número, mediante la concentración o supresión de los mismos⁴, y, de modo paralelo, se ha reactivado el debate político y

(1) En España, el tema de la reducción del número de Municipios es una cuestión, desde hace más de un siglo, permanentemente tratada. A éste, además, se ha sumado la discusión sobre la necesidad o no de mantener algunas Administraciones supramunicipales, en particular, la Provincia.

Estando en prensa este trabajo, se ha presentado un Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local fruto del citado debate sobre la reforma de la misma (www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/130712-enlacesostenibilidad.htm).

(2) Grecia, tras la aplicación del “Plan Kallicrates”, ha minorado, de modo notable, el número de Municipios, pasando de 1034 a 370. Vid., sobre este tema, I. LLUCIÀ I SABARICH, “¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal?”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 26, 2011, pp. 102 y ss.

(3) En Portugal, en el momento de escribir este trabajo, se discute cómo llevar a cabo la reducción del número de Freguesias, entidad local inframunicipal típica del sistema portugués. Vid. M. ALMEIDA CERREDA, “El debate sobre la reforma de la Administración local en Portugal”, *Crisis económica y Reforma del Régimen Local*, L. COSCULLUELA y L. MEDINA (dirs.), Civitas, Madrid, 2012, pp. 415 y ss.

(4) Por ejemplo, en el ámbito de la Administración General del Estado, se puede citar, en esta línea, la Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo, por la que se publica el Acuer-

social sobre la conveniencia o no de reordenar el mapa local; en particular, se discute acerca de la oportunidad de proceder a la fusión de los Municipios de pequeñas dimensiones⁵; hay que recordar que España tiene más de 8.000 Municipios, de los cuales, aproximadamente, 7.000 tienen menos de 5.000 habitantes y sobre 1.000 menos de 100 habitantes⁶.

En las polémicas sobre la reorganización de la planta local se suele partir siempre de las dos mismas premisas. En primer lugar, se afirma que la presencia en el entramado administrativo de un número elevado de Municipios con una población reducida implica la existencia de estructuras organizativas innecesariamente duplicadas, que consumen cuantiosos recursos, para su mero sostenimiento; recursos que podrían dedicarse a otros fines. En segundo lugar, se postula que la prestación de servicios públicos, por parte de los pequeños Municipios, o bien es ineficaz, porque carecen de los medios económicos, humanos o materiales necesarios para erogarlos, o bien es ineficiente, en la medida en que la organización y prestación de los mismos a un número de usuarios inferior al número máximo de usuarios atendibles con la estructura mínima necesaria para la erogación de cada servicio implica que se están perdiendo recursos públicos al infrautilizarse dicha estructura. Partiendo de estas dos proposiciones, la única conclusión lógica posible es que debe procederse a la fusión de los pequeños Municipios porque, por un lado, ésta da lugar a una prestación de servicios eficaz, ya que con la misma se consigue reunir los medios necesarios para ello, y eficiente, dado que se aprovechan

do del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, por el que se aprueba el plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal.

(5) Este hecho es fácilmente comprobable viendo las versiones informáticas de los diferentes medios de comunicación social españoles. En casi todos ellos, se encuentran referencias, más o menos amplias, a este tema. Sirva esta página, de la cual, a continuación, se extraen los términos del debate, como ejemplo: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/01/actualidad/1333299036_407846.html.

(6) Esta realidad ha sido fuertemente criticada por autores como José Ramón PARADA VÁZQUEZ o Francisco SOSA WAGNER, vid.: M. REBOLLO PUIG, "Posibilidades de reforma de las actuales estructuras municipales y de su régimen jurídico", *Problemas actuais da administração municipal. Actas do 8º colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo*, Nedal, Braga, 2010, pp. 78 y 79.

las economías de escala que se producen con la prestación en un ámbito mayor de los citados servicios, y, por otro lado, en consecuencia, estas fusiones permiten liberar fondos que pueden ser destinados a la satisfacción de otros intereses públicos, de modo que se incrementa la eficiencia global en la asignación de los recursos públicos, cada vez más escasos.

No obstante la amplia difusión de estas ideas, cabe cuestionar la solidez de ambas premisas, y, por ende, de la conclusión⁷.

Respecto de la primera, es necesario indicar que no son pocos los expertos que ponen en duda su veracidad sobre la base de dos reflexiones. Por una parte, advierten de un hecho evidente, aunque muchas veces obviado: el suprimir un Municipio, en cuanto Ente administrativo, no implica el amortizar el núcleo o núcleos de población que le sirven de base. Por ello, desde el punto de vista de la prestación de servicios, en muchos supuestos de fusión de Municipios, difícilmente se producirán grandes ahorros, pues, para mantener el nivel de calidad en su erogación, seguirá siendo ineludible proporcionar, de forma desconcentrada, muchos de los servicios que las citadas poblaciones precisan. Por otra parte, consideran que, dado que los pequeños Municipios apenas cuentan con personal propio y que sus representantes políticos perciben unas magras retribuciones/indemnizaciones por su actividad pública, la reducción de costes derivada de las fusiones, desde el punto de vista organizativo, sería insignificante⁸. Por lo que atañe a la segunda premisa, hay que señalar que, aunque es cierto que, en condiciones normales, la eficacia y la eficiencia en la gestión de los servicios públicos aumenta cuando se incrementa,

(7) Antes que nada, hay que llamar la atención sobre el hecho de que, salvo error, todavía no se ha publicado ningún estudio económico, concreto y detallado, que corrobore que la fusión de pequeños Municipios tendrá como consecuencia ineluctable un importante ahorro de recursos económicos públicos.

(8) A este dato habría que añadir que, como se ha hecho en Francia, se podría reducir el número de electos locales o sus percepciones económicas. Vid. I. LLUCIÀ I SABARICH, "¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal?", cit., pp. 102 y ss.

Así, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas ha anunciado la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General con objeto de reducir en un tercio el número de concejales existentes, reduciéndose éstos de 68.578 a 47.240 (www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/130712-enlacesostenibilidad.htm).

hasta alcanzar unos niveles óptimos, el número de sus destinatarios, no es menos cierto que, en el ámbito local, tal incremento no es necesario que se obtenga mediante la fusión de Municipios; pues, éste se puede alcanzar mediante fórmulas conjuntas de prestación de los citados servicios. Dicho de otro modo, la mejora de la eficacia y de la eficiencia en la gestión de sus servicios públicos por los pequeños Municipios no pasa, necesariamente, por su fusión, sino que puede derivar también de la organización conjunta de tales servicios con otros Municipios o de su prestación con el apoyo de otras Administraciones públicas, en particular, de Entes locales de nivel superior. Recapitulando, es posible afirmar que, pese a su divulgación, no es indiscutida, ni indiscutible, la idea de que la fusión de pequeños Municipios sea la solución para reducir costes a nivel municipal y para mejorar de la prestación de los servicios públicos locales.

Además, aunque en este trabajo por su concreta temática y sus limitadas dimensiones no se pueden desarrollar, hay que tener en cuenta que esta propuesta de proceder a unificar Municipios, como instrumento para la superación de la crisis económica, por una parte, es objeto de fuertes resistencias por razones etnológicas⁹ y políticas¹⁰, y, por otra parte, es cuestionada tanto desde el punto de vista de su constitucionalidad¹¹, como, en términos estrictamente jurídico-orga-

(9) Por lo que respecta a las resistencias basadas en razones etnológicas, es fácil constatar como las comunidades locales, en España, por razones históricas y culturales, se hallan fuertemente ligadas a su Administración municipal, de modo que ésta constituye una parte importante de la identidad propia de aquéllas. Así las cosas, se comprende sin gran esfuerzo que muchos de los vecinos residentes en pequeños Municipios se opongan abiertamente o recelen de la posibilidad de que los mismos se fusionen con otros colindantes.

(10) Por lo que atañe a las resistencias fundadas en motivaciones políticas, se debe apuntar que no cabe duda de que el contar con una Administración municipal cercana presenta no pocas ventajas en el plano del juego político, tanto en la medida en que la inmediatez de esta Administración facilita la participación de los vecinos en la gestión de los asuntos de su directo interés, como en la medida en que dicha Administración constituye un instrumento eficaz para canalizar las reivindicaciones de la respectiva colectividad local frente a otras Administraciones públicas, fundamentalmente las autonómicas, por ejemplo, en el campo de la reclamación de la prestación de servicios públicos de competencia exclusiva de éstas (educación, transportes, etc.).

(11) Por lo que se refiere a la constitucionalidad de un proceso generalizado de fu-

nizativos, desde el punto de vista de su viabilidad¹² y oportunidad¹³.

siones de pequeños Municipios, hay que advertir que ésta ha sido puesta en duda, de modo muy acertado, por F. VELASCO CABALLERO, con la siguiente argumentación: “Las decisiones sobre la planta local en España no pueden derivar de un simple análisis de costes. La Constitución contiene tres criterios generales que guían la estructura de la planta local; el principio de eficacia-eficiencia de todas las Administraciones públicas y del gasto público en general (arts. 103.1 y 31 CE); el principio democrático (art. 1.1 CE) y el principio de centralidad del municipio en la planta local (arts. 137, 140 y 141 CE). Estos tres principios se articulan mediante procedimientos de ponderación. La llamada ‘regla de prevalencia condicionada’, propia de los procedimientos ponderativos encaminados a armonizar varios principios constitucionales en conflicto, anuncia que el sacrificio de un principio o valor constitucional sólo está justificado cuando simultáneamente se produce un reforzamiento cualificado de otro valor o principio constitucional. Esta regla es trasladable al ámbito de las decisiones territoriales. En el caso que nos ocupa, se formularía así: una eventual reducción del número de municipios sólo sería constitucionalmente justificable si supusiera una notable reducción del gasto público (lo que satisfaría el principio de eficacia-eficiencia en el gasto) y supusiera al tiempo un moderado o limitado sacrificio en el principio democrático y en el principio de centralidad municipal. De este sencillo procedimiento resultan algunas exigencias concretas para cualquier proceso de reforma de la planta local. Será necesario justificar, en primer lugar, que manteniendo la actual ‘cartera’ de servicios públicos municipales, una reducción de la planta municipal supone efectivamente una reducción considerable y cuantificada de gasto público. Si esto es así, habría que considerar cuál de las posibles formas de reducción de municipios produce menos sacrificio en el principio democrático y en el principio de centralidad municipal. Téngase en cuenta que el principio democrático se encuentra en estado óptimo cuando cada población cuenta, para los asuntos estrictamente locales, con su propio gobierno municipal (ayuntamiento): así se asegura que los asuntos propiamente locales de cada población no se deciden por gobiernos que representan a otros ciudadanos distintos de los vecinos de la concreta localidad. En consecuencia, dado que toda fusión de municipios incluye un cierto sacrificio democrático, tal sacrificio sólo puede justificarse constitucionalmente, si simultáneamente se produce un notable fortalecimiento de otro principio constitucional (en nuestro caso, el de eficacia-eficiencia)” (“Sobre la supresión de municipios”, Boletín del IDLUAM, n. 41, www.idluam.org/images/files/boletines/boletin_41def_archivos/Page426.htm).

(12) Respecto de la viabilidad jurídica de las fusiones de pequeños Municipios, se debe indicar que, de la lectura de la normativa aplicable, se infiere, con facilidad, que los procedimientos a seguir para llevar a cabo dichas fusiones son lentos y complejos; de modo que este hecho desincentiva, aún más, el que se impulse el inicio de los mismos.

(13) El principio de proximidad, en virtud del cual las decisiones administrativas han de ser tomadas de la forma más abierta y cercana a los ciudadanos que sea posible, postula la conveniencia de mantener los Municipios, en cuanto centros de adopción de decisiones públicas, aunque sean de pequeñas dimensiones.

En este sentido, J. TORNOS MAS ha escrito: “El municipio tiene como elemento esencial el ser ente de participación política. Este rasgo puede justificar su subsistencia, aun cuando carezca de medios suficientes para actuar como administración prestadora

Por todo lo indicado, sin perjuicio de que, en casos concretos, tras los oportunos estudios económicos y la necesaria ponderación de los principios generales del Derecho, constitucionales o no, en juego, se pueda proceder a la fusión de determinados Municipios, por ser ésta la opción más conveniente¹⁴; con carácter general, parece que, ante la falta de seguridad de que éste sea el mejor camino y ante las resistencias a emprenderlo, lo más lógico es explorar otras fórmulas distintas de ésta para lograr una gestión más eficaz y eficiente de los recursos municipales, en aras a alcanzar una reducción de costes en este ámbito y una efectiva y mejor prestación de los servicios públicos.

Así las cosas, la cuestión a precisar es cuáles son esas otras fórmulas. Esencialmente, en este campo, existen dos posibles alternativas de actuación: la redefinición de los ámbitos competenciales de los Entes locales¹⁵ y la potenciación de la colaboración interadministrativa¹⁶.

de servicios. Admitida la posible subsistencia de entes municipales con el único fin de garantizar la representación política de su colectividad [...]” (“Elementos para la reorganización territorial de Cataluña”, *Anuario del Gobierno Local*, 1999-2000, p. 180). En definitiva, los Municipios son el mejor cauce para la participación democrática de los ciudadanos en la gestión de los asuntos que interesan más de cerca su vida cotidiana. Profundizando en esta línea, conviene recordar aquí la conocida reflexión de Alexis DE TOCQUEVILLE, quien, en el siglo XIX, señaló: “C’est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science; elles la mettent à la portée du peuple; elles lui en font goûter l’usage paisible et l’habitué à s’en servir. Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n’a pas l’esprit de la liberté” (*De la Démocratie en Amérique*, tomo I, 15ª ed., París, 1868, p. 96).

Finalmente, hay que advertir que, si se procediese a la supresión de los pequeños Municipios y estos se transformasen en Administraciones de grandes dimensiones territoriales y demográficas, se haría imprescindible, para respetar el citado principio de proximidad, el crear dentro de ellos Entes más cercanos a los ciudadanos (Distritos, Entidades Locales Menores, etc.), dándose lugar de este modo a una paradoja: se suprimirían unos Entes administrativos para, finalmente, crear otros.

(14) Algunos autores han determinado que éste puede ser el caso de la absorción por Municipios de tamaño medio de pequeños Municipios, cuyos principales núcleos poblacionales forman un *continuum*.

(15) En este campo incide fuertemente el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Sobre esta cuestión, entre otros, vid.: L. MORELL OCAÑA, *La Administración local*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 71.

(16) En esta línea, M. REBOLLO PUIG ha observado: “Más allá de la reducción orgánica

La redefinición de los ámbitos competenciales consistiría en examinar y valorar, en términos de eficacia y eficiencia, la actual atribución de tareas a los diferentes Entes públicos territoriales, y, en función de la evaluación efectuada, proceder, eventualmente, a reasignar competencias. Como fruto de este proceso, podría resultar, por ejemplo, que todos o determinados Municipios, los más pequeños, perdiesen alguna de sus competencias de erogación de determinados servicios públicos, en favor de otros Entes locales, como las Provincias o las Mancomunidades, en la medida en que se estimase que el ámbito óptimo para la prestación de dichos servicios excede el de tales pequeños Municipios.

A su vez, el fomento de la colaboración interadministrativa pretende que, uniendo medios y trabajando juntas, las Administraciones públicas, por una parte, consigan realizar actuaciones que, de modo aislado, no podrían llevar a cabo, y, por otra parte, sean capaces de mejorar la prestación de sus servicios, en términos de calidad y/o eficiencia. La colaboración puede ser vertical (se habla aquí de colaboración del Estado, de las Comunidades Autónomas o de Entes locales superiores con los Municipios) u horizontal (es frecuente que este fenómeno se designe como cooperación entre Municipios)¹⁷. Los instrumentos a través de los que se concretan ambos tipos de colaboración son, esencialmente, los mismos; aunque es posible individuar algunos instrumentos específicos en el ámbito de la cooperación intermunicipal que no tienen parangón en el de la colaboración interadministrativa general (por ejemplo, las Mancomunidades).

y de la simplificación de régimen jurídico, también puede y debe haber diversidad en cuanto a las competencias municipales y aceptar que los pequeños municipios tengan menos que los medianos y grandes; o, sobre todo, ejerzan menos competencias o asuman menos responsabilidades que estos otros; o, dicho desde otra perspectiva, que en ellos ejerzan más competencias o asuman más responsabilidades las otras Administraciones públicas. No hay nada novedoso en ello y sólo se trata, si acaso, de ahondar en esa dirección” (“Posibilidades de reforma de las actuales estructuras municipales y de su régimen jurídico”, cit., pp. 119 y 120).

(17) Sobre la colaboración interadministrativa, en general, y sobre sus especies, en particular (coordinación, cooperación y auxilio), vid.: M. ALMEIDA CERREDA, “Las relaciones entre las administraciones públicas: colaboración, control y conflicto”, *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, T. CANO CAMPOS (COORD.), vol. 2 (*La organización de las administraciones públicas*), Iustel, Madrid, 2009, pp. 425 y ss.

La primera de las alternativas a la fusión de Municipios señalada (la redefinición de los ámbitos competenciales), desde el punto de vista de su empleo en el contexto de lucha contra la presente crisis económica, donde prima la adopción rápida de decisiones, presenta como inconveniente el que necesita un considerable período de gestación¹⁸; pues, antes de implementarla, se debe proceder a estudiar, detalladamente, quién ha de prestar qué servicios. En modo alguno, esta labor se puede realizar de forma precipitada, so pena de agravar las posibles ineficacias e ineficiencias del sistema. Por ello, el estímulo de la colaboración interadministrativa, y, en particular, de la cooperación intermunicipal (ya que ésta garantiza en mayor grado la autonomía de los Entes cooperantes)¹⁹, en la medida en que se puede poner en práctica de forma inmediata, se plantea como la mejor solución para conseguir, a muy corto plazo, la actuación de sus funciones y la erogación de sus servicios, de modo real y económico, por los Municipios. Evidentemente, no es tampoco esta senda una vía fácil, sino que en la misma hay numerosos problemas que solventar, tanto de tipo jurídico, como económico o político²⁰.

(18) El cual parece que, en todo caso, ya se ha iniciado con la presentación del Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

(19) Suele acontecer que, cuando un Ente territorial ayuda a otro Ente situado en un plano territorial inferior en la realización de funciones propias, esencialmente, mediante la aportación de fondos, se genera una relación desigual entre ambos. Así, el Ente auxiliante/financiador adquiere una posición de primacía y termina siendo capaz de condicionar la actividad del Ente auxiliado, aún cuando éste actúe en el ejercicio de sus propias competencias, con lo que, consecuentemente, se produce una importante lesión a la autonomía de este último.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la garantía material de la autonomía, es más conveniente el desarrollo de un sistema basado prevalentemente en la cooperación intermunicipal en el que sólo, subsidiariamente, cuando ésta sea insuficiente, se recurra a la colaboración interadministrativa vertical.

(20) Así, F. ALBI, a mediados del pasado siglo, puso de manifiesto que: “Constituye ésta, teóricamente, una solución ideal, que corrige las deficiencias de un fraccionamiento excesivo, mediante la coordinación voluntaria de esfuerzos y recursos, sin alterar para nada la peculiar personalidad, que se mantiene íntegra.

[...]

Una reciente publicación belga dice de la solución intercomunal de aquel país que es ‘*insuffisante, même illusoire et sa généralisation peu recommandable*’; afirmando un tratadista del mismo que dicha solución sólo puede considerarse como un ‘paliativo

Así, en el presente trabajo, centrado en el ámbito de la cooperación intermunicipal, por ser el más respetuoso con el principio de autonomía local y el más rico en formulas de actuación, partiendo de una definición de qué se entiende por tal cooperación, se analizan los principales instrumentos en los que ésta se concreta (o se podría concretar), tratando de poner de manifiesto sus fortalezas y debilidades, con el fin de proponer algunas soluciones para mejorar su disciplina y sus condiciones de aplicación, en aras a lograr que se incremente su empleo por los Municipios²¹.

provisional'. Robson, refiriéndose a Inglaterra, califica el movimiento intermunicipal de '*sporadic, uncertain and unsystematic*', y pide una más acusada intervención gubernativa para lograr alguna eficacia en el mismo. Uno de los *rapporteurs* del Congreso de la Unión holandesa de Ciudades, celebrado en La Haya en junio de 1934 – uno de cuyos temas fue el problema de los pequeños Municipios –, declara 'que la práctica ha demostrado que la realización entre los mismos de la cooperación tropieza con dificultades enormes, y, en general, no ha causado más que decepciones; los fracasos son debidos, casi siempre, al egoísmo y a la estrechez de miras de los administradores comunales'; mientras que Simons, comentando la antes citada Ley holandesa de 1950, hace constar la insuficiencia de la misma y la necesidad de abandonar las soluciones intermunicipales para adoptar otras de carácter supramunicipal. Lo mismo ha ocurrido en España. Podríamos multiplicar los ejemplos, pero basta con lo apuntado.

Diremos, para terminar, que el intermunicipalismo contractual ha de ser considerado, según nuestra manera de pensar, como una fórmula cuyos vicios de origen la condenan, irremisiblemente, al fracaso.

Por motivos económicos, en cualquiera de estas dos hipótesis:

- porque si se trata de asociar varios Municipios pobres, la situación financiera inicial persistirá en el organismo integrador, pues la suma de varios Municipios pobres no podrá dar jamás, como resultado, un Municipio rico, siendo evidente que en el mismo volumen con que se amplíen los recursos, quedarían aumentadas las necesidades; y
- porque si se pretende amparar varias entidades deficitarias a la sombra de otra opulenta, esta última nunca aceptará, de buen grado, a los molestos advenedizos, que vendrían a acrecentar la carga tributaria de su vecindario sin beneficio alguno para el mismo.

Por motivos psicológicos, pues ya hemos visto el acentuado espíritu de independencia rural, que prefiere la miseria a lo que entiende sometimiento a autoridades extrañas' (*La crisis del municipalismo*, IEAL, Madrid, 1966, pp. 286 y 288-289).

(21) Las dimensiones de este trabajo no permiten el estudio detallado de otros fenómenos próximos a la cooperación intermunicipal, como pueden ser los regímenes especiales para pequeños Municipios basados en el principio de colaboración interadministrativa. Como ejemplo de estos últimos, se reproducen aquí los artículos 45 y ss. de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, cuyo tenor literal reza:

1.2. *La delimitación conceptual de la cooperación entre Municipios*

La locución “cooperación entre Municipios” se emplea para hacer referencia a todas aquellas relaciones que entablan entre sí varios Municipios, voluntaria o forzosamente, bien para apoyarse en su funcionamiento ordinario, con el objetivo de lograr una gestión eficaz y eficiente de sus recursos, o bien para disciplinar el ejercicio conjunto de sus competencias, con el fin de colaborar en la planificación y ejecución de determinadas actuaciones que pretenden desarrollar para perseguir la realización de concretos objetivos de común interés público, de modo que dichas actuaciones alcancen la mayor eficacia y/o eficiencia posible²².

“Sección III. Régimen de Gestión Compartida.

Artículo 45. *Ámbito de aplicación.* – 1. El régimen especial previsto en esta sección podrá aplicarse a los Municipios con población inferior a 500 habitantes.

2. También pueden beneficiarse de este régimen especial aquellos Municipios cuya población residente se encuentre comprendida entre 500 y 1.000 habitantes, en los que la evolución demográfica sea negativa de forma persistente.

Artículo 46. *Contenido del régimen especial de gestión compartida.* – La aplicación a un Municipio del régimen especial de gestión compartida se llevará a efecto, previo informe de la diputación provincial correspondiente, mediante decreto del Consell, en el que se regularán las siguientes cuestiones:

1. Especialidades en el régimen de dispensa de la prestación de los servicios municipales mínimos obligatorios.
2. Diseño de un régimen simplificado de organización y funcionamiento.
3. Disposiciones sobre agrupación con otros Municipios colindantes para el sostenimiento de personal común o para la prestación de determinados servicios básicos no obligatorios en forma mancomunada o bajo cualquier otra fórmula asociativa.
4. Programa de reorganización de la gestión municipal, consistente en un sistema de gestión compartida que se articulará a través de convenios suscritos entre el Municipio y la diputación provincial respectiva, así como a través de las fórmulas de colaboración que se determinen con los diferentes departamentos de la Generalitat, sobre los sectores que se considere oportuno. Ello sin perjuicio de otras funciones de asistencia que pueda prestar la diputación provincial.
5. Medidas de fomento, con especial referencia a la preferencia de estos Municipios en las convocatorias de ayudas de otras administraciones.
6. Plazo de vigencia.

En todo caso, la instauración del régimen de gestión compartida tendrá por objetivo final la eliminación de las causas que determinaron su aplicación”.

(22) Teniendo en cuenta el alcance del presente estudio, en el mismo, se analizarán, exclusivamente, los instrumentos que se pueden emplear para la gestión de funciones o servicios públicos locales, y no serán objeto de investigación aquellos otros destinados a la defensa de intereses comunes a distintos Municipios, como, por ejemplo, las

1.3. *Aproximación a los instrumentos a través de los cuales se articula la cooperación intermunicipal*

A) *Normativa aplicable*

La regulación de los mecanismos de colaboración interadministrativa (y, por ende, de cooperación intermunicipal) se encuentra tanto en la normativa estatal general y básica, esencialmente en la LRJAP-PAC y en la LRBRL, como en la normativa estatal sectorial y básica, en especial, el TRLCSP.

Además, la disciplina contenida en dichas normas ha sido complementada y desarrollada por numerosas leyes dictadas por las Comunidades Autónomas; en particular, por disposiciones destinadas a regular la actuación de las Administraciones locales radicadas en sus respectivos territorios²³.

B) *Taxonomía*²⁴

El catálogo de los instrumentos de colaboración, en general, y de cooperación, en particular, entre Administraciones públicas no es un elenco cerrado, como se puede deducir, claramente, del artículo 4.5 de la LRJAP-PAC que establece: “el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones”.

Partiendo, por tanto, del hecho cierto de que los mecanismos que emplean las Administraciones públicas para llevar a cabo la cooperación entre ellas son un *numerus apertus*, los que éstas usan, en la actualidad, han sido clasificados por la doctrina, de acuerdo con su carácter, en instrumentos de naturaleza funcional e instrumentos de naturaleza orgánica.

asociaciones de entes públicos para la protección y promoción de tales intereses, entre las que se encuentran las asociaciones de Entes locales, previstas en la Disposición Adicional Quinta de la LRBRL.

(23) Un elenco de estas normas se puede encontrar en: VV.AA., *Código de Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2011.

(24) Cfr.: M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo. Parte general*, 7ª ed., Tecnos, Madrid, 2011, pp. 264 y ss. y J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General I*, 2ª ed., Iustel, Madrid, 2009, pp. 371 y ss.

Los instrumentos de naturaleza funcional son aquéllos que no implican la creación de una estructura administrativa para su desarrollo (como, por ejemplo, los convenios, las encomiendas de gestión, etc.). Por su parte, los instrumentos de naturaleza orgánica son aquéllos que conllevan el establecimiento de una organización administrativa específica para canalizar la cooperación (como, por ejemplo, los Consorcios, las Mancomunidades, las Sociedades, las Fundaciones, etc.). Los instrumentos de naturaleza orgánica pueden subdividirse en dos grupos, de acuerdo con la naturaleza jurídica de la estructura administrativa que se va a instituir; así, se pueden individuar instrumentos de naturaleza orgánica sin personalidad jurídica e instrumentos de naturaleza orgánica con personalidad jurídica propia. Finalmente, se debe precisar que estos últimos pueden tener personalidad jurídico-pública (como en el caso de las Mancomunidades o de los Consorcios) o personalidad jurídico-privada (como sucede con las Sociedades o con las Fundaciones interadministrativas)²⁵.

2. Reseña de los principales instrumentos de cooperación intermunicipal²⁶

2.1. Los instrumentos no orgánicos

A) Los convenios intermunicipales²⁷

(25) De este elenco se excluyen las Comarcas y las Áreas Metropolitanas, porque no son una fórmula de cooperación entre Entes locales en sentido estricto; sino que estos Entes son el resultado de la decisión de la Comunidad Autónoma de crear un nuevo nivel territorial de ámbito supramunicipal, en aras a la mejor gestión de determinados intereses públicos.

(26) En el presente trabajo, estos instrumentos se describen siguiendo la caracterización que, entre otros, han realizado los siguientes autores: L. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, 21ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2010; E. GAMERO CASADO y S. FERNÁNDEZ RAMOS, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 7ª ed., Tecnos, Madrid, 2010; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, 14ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2008; R. PARADA, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 20ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2008; M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo. Parte general*, cit. y J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General I*, cit.

(27) Acerca de los convenios interadministrativos, en general, vid.: J.M. RODRÍGUEZ DE

Los convenios intermunicipales, en cuanto especie de los convenios interadministrativos de colaboración, se pueden definir como aquellos negocios jurídicos bilaterales o plurilaterales que celebran entre sí, en posición de igualdad, los Municipios, en cuanto tales, sobre la disciplina del ejercicio conjunto de sus competencias o sobre los medios necesarios para su ejercicio, con el fin de cooperar en la planificación o ejecución de las actuaciones que pretenden desarrollar para perseguir un objetivo común de interés público, de modo que dichas actuaciones alcancen la mayor eficacia y eficiencia posible en la consecución de tal fin²⁸.

Respecto de la regulación de estos acuerdos, hay que señalar que el artículo 57 de la LRBRL se limita a autorizar su celebración, pero no determina su régimen jurídico²⁹; por lo que es necesario recurrir a las normas generales de ordenación de la actuación de las Administraciones públicas para conocer el mismo. Así, en primer lugar, hay que acudir a los artículos 6 y 8 de la LRJAP-PAC, donde, con carácter básico, se disciplinan algunos aspectos esenciales de estos instrumentos jurídicos, como: su contenido; la posibilidad de crear un órgano mixto de vigilancia y control que resuelva los problemas que se generen en su interpretación y aplicación; la eficacia de estos pactos o la competencia para conocer de las controversias que puedan surgir

SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997; P. MARTÍN HUERTA, *Los convenios interadministrativos*, INAP, Madrid, 2000 y C. GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, *Los convenios interadministrativos de los entes locales*, Montecorvo, Madrid, 2002.

(28) Cfr.: J.I. MONEDERO GIL, *Doctrina del Contrato de Estado*, IEF, Madrid, 1977, p. 300; F. LLISSET BORREL, "Los convenios interadministrativos de los Entes Locales", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 67, 1990, pp. 394-396 y P. MARTÍN HUERTA, *Los convenios interadministrativos*, cit., p. 44.

(29) Esta norma preceptúa: "La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información".

en la interpretación y cumplimiento de los mismos³⁰. Y, en segundo

(30) Literalmente, el artículo 6 ordena: “1. La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. Los instrumentos de formalización de los convenios deberán especificar, cuando así proceda:

a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.

b) La competencia que ejerce cada Administración.

c) Su financiación.

d) Las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento.

e) Necesidad o no de establecer una organización para su gestión.

f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.

g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

3. Cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración.

4. Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales.

5. Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil.

Los estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.

Los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos.

Para la gestión de los servicios que se le encomienden podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas”.

A su vez, el artículo 8 dispone: “1. Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes.

2. Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa.

Tanto los convenios de Conferencia sectorial como los convenios de colaboración serán comunicados al Senado.

Ambos tipos de convenios deberán publicarse en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial” de la Comunidad Autónoma respectiva.

3. Las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 6.3, serán de conocimiento y competencia del

lugar, es necesario tener en cuenta lo establecido en el artículo 4.1.c) y .2 del TRLCSP que dispone, por una parte, que están excluidos del ámbito del mismo los convenios que celebren las Entidades locales entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos al TRLCSP³¹, y, por otra parte, que estos convenios se rigen por su legislación especial, en el caso de que exista³², aplicándose los principios del TRLCSP para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

Esta regulación básica ha sido desarrollada, en algunas Comunidades Autónomas, a través de las respectivas Leyes de régimen local, de modo que, en ellas, se hallan disciplinados, con mayor detalle, algunos aspectos fundamentales del régimen jurídico de los convenios³³.

Orden Jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional”.

(31) El alcance de esta cláusula de exclusión ha sido objeto de estudio y debate en la doctrina; vid., por todos: J.L. ÁVILA ORIVE, *Los convenios de colaboración excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2002 y J.M. GIMENO FELIU, “El ámbito objetivo de aplicación de la LCSP. Tipología contractual y negocios jurídicos excluidos”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 22, 2010, pp. 43 y ss.

(32) Hay que subrayar el hecho de que, como apunta este precepto del TRLCSP, puede existir normativa estatal o autonómica sectorial que module la configuración de estos instrumentos en concretos ámbitos materiales, como el patrimonial o el ambiental.

(33) A título de ejemplo, se puede reproducir, aquí, el artículo 83 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía que establece: “1. Los Municipios, las provincias y las entidades de cooperación territorial podrán celebrar convenios de cooperación entre sí o con la Comunidad Autónoma de Andalucía para la más eficaz gestión y prestación de servicios de sus competencias.

2. A través de los convenios de cooperación, las partes podrán coordinar sus políticas de fomento dirigidas a un mismo sector o población, ejecutar puntualmente obras o servicios de la competencia de una de las partes, compartir las sedes, locales o edificios que sean precisos para el desarrollo de las competencias concurrentes o propias, ceder y aceptar la cesión de uso de bienes patrimoniales, desarrollar actividades de carácter prestacional y adoptar las medidas oportunas para alcanzar cualquier otra finalidad de contenido análogo a las anteriores.

3. Los instrumentos de formalización de los convenios de cooperación deberán especificar:

- a. Las partes que suscriben el convenio.
- b. El objeto y fines del convenio.
- c. La competencia que ejerce cada administración.
- d. Su financiación.
- e. La definición de los mecanismos de asistencia técnica y de actuación conjunta prevista para hacer efectiva la cooperación.

Estos acuerdos, en sus diversas variantes, son utilizados con frecuencia por los Municipios, pudiendo encontrarse numerosos ejemplos de su empleo, en los más diversos ámbitos de la actuación pública. Así, el objeto de dichos pactos puede ir, desde compartir los servicios que se encargan de la limpieza de las zonas colindantes de los Municipios suscriptores, a la prestación conjunta de asesoramiento jurídico y atención psicológica, pasando por el abastecimiento de agua, la recogida de residuos, el mantenimiento de vías públicas, el transporte público o la gestión de determinadas instalaciones, como, por ejemplo, las deportivas.

La práctica ha demostrado que este instrumento permite la prestación conjunta de servicios por varios Municipios de forma ágil, ya que las actuaciones se pueden iniciar rápidamente, sin tener que llevar a cabo el siempre complejo proceso de creación de un nuevo Ente, y, de modo económico, en la medida en que no se incrementan los gastos burocráticos, al no crearse ninguna estructura administrativa nueva.

Así las cosas, como consecuencia de la crisis, por ejemplo, en Aragón se ha modificado, mediante la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, con la finalidad de permitir y estimular que se celebren convenios entre los Entes locales, en materias de competencia compartida o concurrente,

f. Los derechos y obligaciones de las partes.

g. El plazo de vigencia, sin perjuicio de que se pueda prorrogar si lo acuerdan las partes firmantes.

h. Los mecanismos de solución de conflictos o de denuncia del convenio y la extinción por causas distintas a la anterior, así como las actuaciones pertinentes en el supuesto de extinción.

4. Cada convenio deberá ir acompañado de una memoria donde consten los antecedentes, razones de oportunidad y objetivos perseguidos con su formalización.

5. La celebración de convenios que así lo requiera podrá prever, junto con el traspaso de los servicios y medios materiales y económicos correspondientes, el del personal adscrito a los mismos, sin que ello comporte en ningún caso el ingreso en la función pública de una administración pública diferente a la propia de cada persona.

6. Una vez aprobados los convenios, se remitirá copia de los mismos a la consejería competente sobre régimen local".

para la puesta en común de medios materiales, personales y financieros³⁴.

En esta línea de fomentar el empleo de los convenios, hay que destacar, entre otras, la actuación de la Comunidad Autónoma de Galicia, la cual, por una parte, ha aprobado un modelo de convenio, de modo que los Municipios sólo tienen que adaptarlo a sus concretas necesidades, y, por otra parte, ha decidido priorizar, en sus convocatorias de ayudas a la prestación de servicios municipales, las solicitudes de aquellos Municipios que lleven a cabo una gestión convencional compartida de los servicios objeto de la subvención³⁵.

B) *La encomienda de gestión intermunicipal*³⁶

La encomienda de gestión intermunicipal, en cuanto especie de la encomienda intersubjetiva, consiste en la transferencia de un Municipio (encomendante) a otro (encomendado) del ejercicio de una competencia exclusivamente en sus aspectos fácticos, es decir, en la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios, con exclusión de todas las acciones de orden jurídico, ya que la responsabilidad de dictar todos los actos o resoluciones de carácter

(34) Así, el nuevo artículo 164 de la citada Ley de Administración Local de Aragón reza: "1. Las entidades locales aragonesas, en materias de competencia compartida o concurrente, podrán celebrar convenios de puesta en común de medios materiales, personales y financieros con el fin de mejorar la eficacia en el ejercicio de sus competencias. Estos convenios deberán ser comunicados previamente a su firma a la Dirección General de Administración Local. Las aportaciones dinerarias que se realicen en virtud de los referidos convenios no tendrán la naturaleza de subvención.

2. Dichos convenios o acuerdos contendrán los derechos y obligaciones de las partes suscribientes, las indicaciones oportunas sobre duración y disolución y determinarán los mecanismos a utilizar para la realización de las actuaciones conjuntas y la resolución de los conflictos que pudieran plantearse.

3. Las entidades locales altoaragonesas podrán establecer relaciones de cooperación con las entidades locales francesas en los términos previstos en los tratados de cooperación transfronteriza y normas que los desarrollan".

(35) Vid.: www.xunta.es/c/document_library/get_file?folderId=460687&name=DLFE-13709.pdf.

(36) Sobre esta técnica, en general, entre otros, vid.: G.J. FERNÁNDEZ FARRERES, "La Delegación de Competencias y la Encomienda de Gestión", *Anuario del Gobierno Local*, n. 1, 1997, pp. 119 y ss.

jurídico que den soporte o en los que se integre la concreta actividad fáctica objeto de la encomienda son, en todo caso, competencia del encomendante³⁷.

La realización de una encomienda de gestión requiere la concurrencia de un presupuesto de hecho que puede ser o bien la búsqueda de la eficiencia, o bien la carencia por parte del encomendante de los medios idóneos para el desempeño de las actividades de carácter material, técnico o de servicios objeto de la encomienda.

La encomienda de gestión intersubjetiva ha de formalizarse, con carácter general, mediante la firma de un convenio interadministrativo. La disciplina básica de esta figura organizativa se encuentra en el artículo 15 de la LRJAP-PAC³⁸. Por lo que se refiere, en particular, al

(37) Vid. la bibliografía citada en la nota 26.

(38) Este artículo preceptúa: “1. La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

2. La encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

3. La encomienda de gestión entre órganos administrativos o Entidades de derecho público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o Entidades intervinientes. En todo caso el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicado, para su eficacia en el Diario Oficial correspondiente.

Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

4. Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares, que se regirá por la legislación de Régimen Local.

5. El régimen jurídico de la encomienda de gestión que se regula en este artículo no será de aplicación cuando la realización de las actividades enumeradas en el apartado primero haya de recaer sobre personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho privado, ajustándose entonces, en lo que proceda, a la legislación correspondiente de contratos del Estado, sin que puedan encomendarse a personas o Entidades de esta naturaleza

ámbito local, la vigente LRBRL no contiene ninguna regulación específica de este instrumento³⁹, lo que, probablemente, junto con algunos otros factores de naturaleza pragmática, ha determinado su actual escaso empleo en las relaciones entre Municipios⁴⁰. Así, hoy en día, la encomienda de gestión, aunque, teóricamente, puede ser utilizada por cualquier ente público territorial, en virtud de lo dispuesto en la LRJAP-PAC, en realidad, en el campo local, sólo se emplea por la Administración General del Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas en sus relaciones con los Entes locales.

Ante esta situación, el anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, que constituyó un intento fallido de substituir la LRBRL, en su versión de mayo de 2006, proponía:

Artículo 29. *Delegación de competencias y encomienda de servicios* – 1. El Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias o efectuar encomiendas de gestión de actividades y servicios a las Entidades locales, y éstas entre sí. Para su efectividad se requerirá la aceptación de la Entidad local interesada, salvo que por ley se imponga obligatoriamente.

2. La delegación o encomienda habrá de ir acompañada de la dotación o el incremento de medios económicos necesarios para desempeñarlas. En ningún caso las Entidades locales estarán obligadas a asumir la delegación o encomienda si la Ley que las impone no prevé tales medios.

Esta norma, de haber sido aprobada, podría haber impulsado el empleo de esta técnica organizativa, la cual ha demostrado sobradamente su eficacia en el ámbito de relaciones interadministrativas distintas de las intermunicipales. En consecuencia, sería recomendable que esta propuesta de regulación de la encomienda sea retomada, ahora que se está reiniciando el proceso de revisión de la legislación básica de régimen local.

actividades que, según la legislación vigente, hayan de realizarse con sujeción al Derecho administrativo”.

(39) Así, su artículo 27 se refiere tan sólo a la delegación de competencias.

(40) Esta misma laguna normativa se puede encontrar en la regulación autonómica de desarrollo de esta Ley.

2.2. *Los instrumentos orgánicos*⁴¹

A) *Los instrumentos orgánicos sin personalidad jurídica*

a) *Las Agrupaciones de Municipios para el sostenimiento en común de puestos de trabajo*⁴²

En el marco de la legislación básica de régimen local y de empleo público, las Comunidades Autónomas pueden crear Agrupaciones de Municipios para el sostenimiento en común de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación estatal⁴³, a petición de estos Entes o de forma obligatoria⁴⁴.

(41) Los pormenores sobre los diferentes instrumentos orgánicos, en especial sobre su objeto, se han tomado de la Base de Datos General de Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda: <https://serviciotelematicos.sgcjal.minhap.gov.es/BDGEL/aspX>.

(42) No hay que confundir estas Agrupaciones de Municipios sin personalidad jurídica con la categoría residual de Entes locales denominada "Agrupaciones de Municipios", la cual, de acuerdo con el criterio de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, engloba a Entes locales integrados por Municipios que, sin estar tipificados por Ley, se han creado para la satisfacción de fines comunes. Esta última categoría comprende, por ejemplo, a las Comunidades de Villa y Tierra o a las Mancomunidades Forestales.

(43) Vid., sobre el régimen jurídico de estos peculiares empleados locales, A. MARTÍNEZ MARÍN, "Los funcionarios públicos. Funcionarios con habilitación de carácter estatal", *Tratado de Derecho Municipal*, S. MUÑOZ MACHADO (dir.), tomo IV, 3ª ed., Iustel, Madrid, pp. 3931 y ss.

(44) Entre estas normas, se puede destacar el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, que, en su artículo 3, establece: "Artículo 3. *Agrupaciones*.

a. Las Entidades locales cuyo volumen de servicios o recursos sea insuficiente podrán sostener en común y mediante agrupación el puesto de Secretaría, al que corresponderá la responsabilidad administrativa de las funciones propias del mismo en todas las Entidades agrupadas.

b. Corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus normas propias, acordar la constitución y disolución de agrupaciones de Entidades locales, a que se refiere el número anterior, dentro de su ámbito territorial. El procedimiento podrá iniciarse mediante acuerdo de las Corporaciones locales interesadas o de oficio por la Comunidad Autónoma, dando audiencia en este caso a las Entidades afectadas, y requiriéndose en ambos informe previo de la Diputación, Cabildo, Consejo insular o ente supramunicipal correspondiente.

Para el adecuado ejercicio de esta competencia, las Comunidades Autónomas han incluido las oportunas previsiones en sus normas de régimen local y dictado reglamentos de desarrollo de las mismas⁴⁵. Hay que destacar, además, que muchas de ellas han extendido esta posibilidad a otro tipo de personal. Así, por ejemplo, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, en su artículo 160, dispone que los Entes locales territoriales podrán constituir agrupaciones para sostener personal común o con sede administrativa común cuando lo justifique una más eficaz realización de las funciones públicas, la falta de medios económicos de los Entes interesados o su proximidad. Estas agrupaciones, de acuerdo con el artículo 161.2 de la citada Ley, se regirán por sus propios estatutos, en los que se incluirá, al menos: el puesto o puestos de trabajo objeto de la misma; la distribución del coste de los puestos de trabajo entre los Entes locales agrupados; la organización del trabajo y la distribución del horario laboral; el plazo de vigencia y las causas de disolución; el procedimiento de modificación de estatutos y la composición de la Junta de Gobierno de la agrupación y sus normas de funcionamiento. A primera vista, esta figura funciona de modo correcto, cumpliendo los fines para cuya consecución ha sido diseñada. Por ello mismo, su virtualidad, en cuanto fórmula de cooperación, se limita a impulsar la eficiencia en el empleo de los recursos humanos.

b) *Las Comunidades de Municipios*⁴⁶

En España, las Comunidades de Municipios no se encuentran disciplinadas en la Legislación básica de régimen local⁴⁷. Constituyen, de he-

c. La resolución aprobatoria del expediente se comunicará al Ministerio de Administraciones Públicas”.

(45) Así, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Galicia se encuentran: la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia y el Decreto 49/2009, de 26 de febrero, sobre el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia respecto de los/las funcionarios/as con habilitación de carácter estatal.

(46) Vid., sobre este tipo de organización, A. GALÁN GALÁN, “La creación de la figura de la ‘Comunidad de Municipios’ por la Ley Catalana 21/2002, de 5 de julio, de séptima modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen local de Cataluña”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 1, 2002.

(47) Aunque no se hallan expresamente reguladas, quizás quepa que se puedan cons-

cho, una aportación novedosa del Legislador catalán al Derecho Local español. Actualmente, estas Comunidades se encuentran reguladas en los artículos 123 y siguientes del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

De conformidad con los citados preceptos, los Municipios catalanes, para gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes, adecuadamente determinadas, pueden asociarse con otros Municipios, no necesariamente limítrofes, y crear, mediante la suscripción del correspondiente convenio, una Comunidad de Municipios, la cual puede tener carácter temporal o indefinido.

El artículo 123.2 de la antedicha norma precisa que las Comunidades de Municipios no tienen personalidad jurídica propia. No obstante, este mismo precepto determina que los acuerdos que adopten vinculan a todos los Municipios agrupados y tienen eficacia frente a terceros, como si fueran adoptados por todos y cada uno de los Municipios que integran la Comunidad. En este mismo sentido, el artículo 127.2 del texto legal citado dispone que todos los Municipios agrupados responden de forma solidaria de los acuerdos adoptados por los órganos de la Comunidad.

Por último, es interesante destacar el contenido que, según el artículo 126 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, ha de tener el convenio de creación de la Comunidad. Este precepto establece que dicho convenio tiene que definir y regular los aspectos necesarios para que la misma funcione adecuadamente, en particular los siguientes: *a)* los Municipios que comprende; *b)* el

tituir al amparo de previsiones legislativas como la contenida en la Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la cual establece: “En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley.

En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía”.

objeto, la denominación y las finalidades de la Comunidad; *c*) el Municipio donde tiene su domicilio la Comunidad y donde se custodia el libro de actas; *d*) los derechos y los deberes de los Municipios agrupados; *e*) la relación de las competencias que se confieren a la Comunidad para ejercer las funciones que le correspondan; *f*) los órganos de la Comunidad, con referencia a su procedimiento de designación y de cese, a la composición, a las funciones y al régimen de funcionamiento y de adopción de acuerdos de los mismos; *g*) los recursos financieros, las aportaciones y los compromisos de los Municipios que integran la Comunidad⁴⁸; *h*) el plazo de duración y los supuestos y el procedimiento de disolución y liquidación de la Comunidad e *i*) las condiciones para la incorporación de nuevos miembros a la Comunidad y para la separación de alguno de los Municipios que la integran. En el presente, a lo largo de la geografía catalana, es posible encontrar ejemplos de estas Comunidades, a través de las cuales los Municipios catalanes organizan y gestionan muy diversas funciones y servicios⁴⁹. No obstante, quizás, aún es pronto para enjuiciar el funcionamiento de esta institución y sus resultados, pues la misma, en el plano teórico, tiene tan sólo una década de vida, y, en el plano práctico, las concretas Comunidades operan desde hace mucho menos tiempo. Si bien, en principio, dado que se basan en un convenio cuya gestión se encomienda a un órgano mixto, parece posible predicar de ellas las mismas virtudes que antes se han expuesto al hablar de los convenios. En este sentido, en el Borrador de Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España, de 10 de enero de 2005, se puede leer:

2.58. Asimismo, no debemos desechar la posibilidad de adoptar nuevas formas de asociacionismo municipal como el planteado en Cataluña por la Ley 21/2002, de 5 de julio, con la figura de la comunidad de Municipios; se trata

(48) Hay que señalar que, de conformidad con el artículo 132.1, la Comunidad tiene que contar con una sección propia en el presupuesto de cada uno de los Municipios integrantes, la cual es gestionada por la Comunidad.

(49) Para llevar a cabo una aproximación a esta realidad, se pueden consultar, por ejemplo, las siguientes páginas web: www.mataro.cat/web/portal/contingut/anunci_oficial/2010/10/urbanisme_GE_10_284_conveni.html o www.lleradelter.cat.

de una forma especial de asociación entre Municipios destinada a gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes, que puede tener carácter temporal o indefinido, y que se caracteriza por carecer de personalidad jurídica propia y no suponer, por lo tanto, la creación de ninguna administración pública nueva. La principal ventaja de esta figura reside en que para los Municipios de escasa capacidad técnica y económica la creación de nuevas personas jurídicas conlleva costes que no pueden fácilmente soportar. De esta forma, sin especiales costes y con una organización sencilla para obtener agilidad, los Municipios de menor capacidad pueden acometer tareas comunes que pudieran consistir en la gestión de servicios públicos.

c) *Las Redes de Cooperación Territorial*⁵⁰

Otro de los instrumentos orgánicos de cooperación que, en España, se pueden encontrar mínimamente perfilados son las Redes de Cooperación Territorial. Aunque, al igual que sucede en el caso de las Comunidades de Municipios, las Redes de Cooperación Territorial no se encuentran reguladas en la legislación básica de régimen local. Constituyen, en esta ocasión, una contribución novedosa del Legislador andaluz al Ordenamiento Local español.

Su regulación se localiza en el artículo 84 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. Este precepto las disciplina estableciendo las siguientes reglas:

1. La cooperación territorial de las entidades locales podrá desarrollarse también a través de redes de ámbito inferior o igual al autonómico, nacional o internacional, de conformidad con la normativa que les resulte de aplicación. A los efectos de esta Ley, las redes de cooperación territorial podrán estar integradas por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, siempre que persigan fines de interés general local.
2. Los miembros de las redes de cooperación territorial podrán crear entidades con personalidad jurídica para la gestión de sus intereses, que se regularán por la normativa que les resulte de aplicación.

(50) E. CARBONELL PORRAS analiza de forma crítica este instrumento en su trabajo: "La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)", *Anuario de Derecho Municipal*, n. 4, 2010, pp. 57 y ss.

3. Las redes de ciudades constituyen el nivel básico y preferente de este tipo de instrumento.
4. Las redes de cooperación de ámbito andaluz deberán promover estructuras organizativas y funcionales flexibles, no jerarquizadas y basadas en la adopción consensuada de decisiones. Igualmente, deberán establecerse los mecanismos e instrumentos operativos más adecuados en cada momento para asegurar la continuidad de los flujos de información entre los distintos miembros de las redes.
5. Constituida la red de cooperación, deberá darse cuenta de ello a la consejería competente sobre régimen local.

Dado que también se trata de una norma de reciente entrada en vigor, aún no es posible hacer un balance cabal de la aplicación de este instrumento. Ha de bastar, por el momento, a los efectos del presente trabajo, con dejar constancia de la vigencia del mismo y de que comienza a ser puesto en práctica.

B) *Los instrumentos orgánicos con personalidad jurídica*

a) *Los instrumentos orgánicos con personalidad jurídico-pública*

i) *Las Mancomunidades*⁵¹

Las Mancomunidades son asociaciones voluntarias de Municipios⁵², dotadas de personalidad jurídica propia, que tienen como finalidad la ejecución en común de obras o la prestación de determinados servicios de su competencia⁵³.

La regulación básica de estos Entes se encuentra en el artículo 44

(51) Sobre estos entes, vid.: R. MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos. Mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Trivium, Madrid, 1987; T. QUINTANA LÓPEZ, *Las Mancomunidades en nuestro Derecho local*, INAP, Madrid, 1990 y M.C. BARRERO RODRÍGUEZ, "Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones", *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 45, 2002, pp. 81 y ss.

(52) Estos Municipios no necesariamente han de ser limítrofes y pueden pertenecer o no a la misma Provincia o Comunidad Autónoma.

(53) Hay que señalar que, en ningún caso, la Mancomunidad puede asumir todas las competencias de los Municipios asociados.

de la LRBR⁵⁴ y en los artículos 35 y 36 del TRRL⁵⁵. Este conjunto

(54) Este precepto dispone: “1. Se reconoce a los Municipios el derecho a asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

2. Las Mancomunidades tienen personalidad y capacidad 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 seguirá 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”.

(55) Estos artículos establecen:

“Artículo 35. – 1. Para que los Municipios se mancomunen no será indispensable que pertenezcan a la misma Provincia ni que exista entre ellos continuidad territorial, si ésta no es requerida por la naturaleza de los fines de la Mancomunidad.

2. Las Mancomunidades no podrán asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos Municipios.

3. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.3 b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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, previa información pública por plazo de un mes. Cuando se trate de Municipios que sean de distintas Provincias habrá de darse audiencia a las Diputaciones Provinciales respectivas.

4. El órgano de gobierno de la Mancomunidad estará integrado por representantes de los Municipios mancomunados en la forma que determinen los correspondientes Estatutos.

Artículo 36. – Los Estatutos de las Mancomunidades municipales habrán de expresar al menos:

1. Los Municipios que comprenden.

2. El lugar en que radiquen sus órganos de gobierno y administración.

3. El número y forma de designación de los representantes de los Ayuntamientos que han de integrar los órganos de gobierno de la Mancomunidad.

normativo ha sido desarrollado por las leyes de régimen local de las diferentes Comunidades Autónomas. Esta disciplina autonómica se centra, esencialmente, en regular: el procedimiento de constitución y disolución; la organización; las competencias y la hacienda de las Mancomunidades⁵⁶.

De acuerdo con el Registro de Entidades Locales, hoy en día, en España, hay 1023 Mancomunidades⁵⁷. El objeto de estas Mancomunidades es el ejercicio o la prestación conjunta de las más diversas funciones y servicios públicos, como la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, el abastecimiento de aguas, el alcantarillado, el alumbrado público, la limpieza de vías y espacios públicos, la conservación, mejora y señalización de vías públicas, la protección del medio ambiente, el fomento de actividades económicas, el fomento del turismo, el desarrollo de actividades culturales o recreativas, la promoción del empleo, la prestación de servicios técnico-urbanísticos o técnico-jurídicos, la gestión de tributos, etc.

Constituyen, pues, por su número y por la diversidad de campos de actividad en los que actúan, una importante fórmula de cooperación intermunicipal.

Las Mancomunidades presentan, como virtud fundamental, el cohesión, por una parte, los principios de eficacia y de proximidad, y, por otra parte, los principios de eficiencia y de representatividad democrática, en la gestión de las funciones y servicios públicos. Así, la Comisión de Mancomunidades de la FEMP, en su documento "Las Mancomunidades ante la futura Ley del Gobierno y la Administración Local"⁵⁸,

4. Los fines de esta.

5. Los recursos económicos.

6. El plazo de vigencia.

7. El procedimiento para modificar los estatutos, y

8. Las causas de disolución".

(56) Como ejemplo de esta labor de desarrollo normativo, se pueden consultar los artículos 135 a 148 de la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local o los artículos 3 a 69 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura.

(57) Vid.: <http://ssweb.mpt.es/REL>.

(58) Documento aprobado en la reunión celebrada el día 5 de mayo de 2006, en

oportunamente, destaca:

La asociación voluntaria de Municipios como instrumento de cooperación interadministrativa a través de la constitución de Mancomunidades en España permite la creación de personas jurídicas públicas para la prestación común de servicios de su competencia, armonizando los principios de eficacia y democracia, por cuanto aumenta la capacidad de gestión de los Municipios, a través del principio de las economías de escala, y mantiene la representatividad democrática de los mismos a través de los Concejales elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto, cuyo número no se ve disminuido. En definitiva, se pone de relieve el panorama de las Mancomunidades de Municipios en España y la trascendencia del movimiento asociativo municipal español de carácter prestacional, que ha manifestado un pujante crecimiento (durante la actual Constitución española se han creado 838 Mancomunidades en los últimos 25 años de ayuntamientos democráticos), y que ha permitido articular tradición (mantenimiento del mapa local heredado de la historia), con capacidad gestora (unión de recursos para la mejor prestación de los servicios de acuerdo con las exigencias de una sociedad moderna y la demanda de los ciudadanos).

Igualmente, las Mancomunidades han generado beneficios en su ámbito territorial de actuación tales como: eficiencia en el gasto; optimización de recursos; economías de escala; mejora de los servicios públicos; simplificación de la gestión; intercambio de experiencias; difusión de “Buenas Prácticas” intermunicipales; homogeneización de tasas e impuestos municipales, evitando desigualdades impositivas entre Municipios colindantes, etc.

No obstante lo dicho, hay que señalar que no todas las Mancomunidades han funcionado bien. En las hemerotecas, se pueden encontrar numerosas noticias referidas a los problemas internos que se han presentado en muchas de ellas, los cuales, en ocasiones, han derivado en la separación de alguno de los Municipios asociados, en la paralización de la Mancomunidad, o, incluso, en su disolución⁵⁹.

Arucas, Gran Canaria (www.femp.es/files/566-216-archivo/futuro%20de%20Mancomunidades.pdf).

(59) En este sentido, aunque siendo mucho más escéptico sobre la eficacia de este instrumento, A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ afirma: “Ahora bien, la realidad cotidiana de las Mancomunidades se encuentra muy alejada del aparente éxito de la fórmula. Son mu-

Los antedichos problemas, en la mayor parte de las ocasiones, tienen su origen en disfunciones relacionadas con la organización y el funcionamiento de las Mancomunidades⁶⁰ o en la falta de recursos económicos derivada del incumplimiento, por distintos motivos, de las obligaciones financieras que, frente a las Mancomunidades, han asumido los Municipios que las integran⁶¹.

chas, mayoría diría yo, las Mancomunidades creadas y registradas que en la práctica tienen una actividad muy limitada o nula. Por otra parte, la mayor parte de las Mancomunidades existentes sobreviven mientras las Comunidades Autónomas financian su actividad, pues llegado el momento de sobrevivir por sí mismas el entusiasmo asociativo inicial se torna en desidia, cuando no en abierto enfrentamiento entre los municipios que las integran. De modo que muchas de ellas no pasan de ser simples estructuras administrativas carentes de funcionalidad" ("La cooperación municipal: los entes supramunicipales en el Ordenamiento jurídico español", *Urban Public Economics Review*, n. 6, 2006, pp. 80-81).

(60) En relación con estas disfunciones J. FONT y S. PARRADO DÍEZ han señalado: "Aunque las Mancomunidades constituyen un instrumento adecuado para superar la fragmentación municipal y hacer uso de las economías de escala, existe un problema de responsabilidad política y de gestión. Los Municipios miembros designan a los concejales de la corporación para gobernar la mancomunidad de forma proporcional al tamaño de la población del Municipio miembro respectivo (Martín Mateo 1987; Nieto Garrido 1997). Esto implica que son los políticos, y no gestores profesionales, los que se encuentran a cargo de la prestación de los servicios. En muchos casos, el comité ejecutivo de la Mancomunidad es de composición numerosa. De esta forma, las pautas de trabajo de la Mancomunidad son a menudo lentas e ineficientes" ("Eliendo socios en la Administración municipal española: los consorcios y las Mancomunidades", www.uned.es/113016/equipo%20docente/cv-parrado_archivos/documento%2025%20-%20urjc%202000.pdf).

Esta composición, eminentemente política, también determina que, en ocasiones, por razones ajenas al funcionamiento de la propia Mancomunidad, se produzca una paralización de los órganos de la misma ante la imposibilidad de adoptar los acuerdos precisos.

(61) A este respecto, en el Borrador de Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España, de 10 de enero de 2005, se puede leer: "2.54. Por lo que se refiere a las Mancomunidades, su cifra se encuentra en torno a las 1.000, habiendo experimentado un incremento espectacular desde 1985. Si bien es cierto que un tercio de las Mancomunidades no realizan actividad económico-financiera alguna, siendo su existencia puramente nominal, esto no significa que el movimiento asociativo no ofrezca una gran importancia y que no haya un grupo importante de Mancomunidades eficaces y relevantes cuyos Municipios han utilizado su voluntad asociativa de forma eficiente para la mejora de los servicios locales. Más bien, se trata de un movimiento que ha carecido hasta ahora en buena medida del apoyo y la orientación necesarios para proyectarse de forma óptima. Pero ello podría superarse con la política de fomento de asociaciones de ámbito territorial coherente a que hace referencia el apartado 2.57".

A la luz de lo expuesto, cabe defender que las Mancomunidades constituyen un buen medio para lograr una fructífera cooperación intermunicipal, si bien parece necesario mejorar su régimen jurídico para intentar mitigar los fallos antes individuados⁶². Así, por ejemplo, para evitar la paralización de las Mancomunidades, por falta de recursos económicos, resultaría útil la generalización de la previsión contenida en el artículo 50 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura, el cual establece:

Artículo 50. *Aportaciones económicas de los miembros de la Mancomunidad.*

– 1. Los Municipios y Entidades locales menores mancomunadas consignarán en sus presupuestos las cantidades precisas para atender los compromisos asumidos con las Mancomunidades a las que pertenezcan.

2. Las aportaciones económicas de los Municipios y entidades locales menores incorporados a cada Mancomunidad se realizarán en la forma y plazos que estatutariamente se determinen. En cualquier caso, tales aportaciones tendrán a todos los efectos la consideración de pagos obligatorios y de carácter preferente.

3. Una vez transcurrido el plazo establecido para efectuar el abono sin que por el Municipio o la entidad local menor se haya hecho efectivo, para la cobranza de estas aportaciones la Mancomunidad ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.

4. Las aportaciones a la Mancomunidad vencidas, líquidas y exigibles podrán ser objeto de retención, una vez transcurrido el plazo de pago previsto en los estatutos y previa solicitud de la propia Mancomunidad y audiencia al Municipio o entidad local menor afectados, respecto de las que tengan pendientes de percibir de la Comunidad Autónoma de Extremadura o de las Diputaciones Provinciales”.

Finalmente, hay que señalar que, como se puede inferir de lo dicho al principio del presente trabajo, para lograr que los instrumentos

(62) Los redactores del Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local claramente no comparten esta idea, pues, de aprobarse esta norma, se producirá una importante reducción del número de Mancomunidades.

de cooperación intermunicipal tengan éxito, es necesario que, a través de los mismos, se mejore la financiación de las actividades de los Municipios que es y siempre ha sido deficitaria. En este sentido, respecto de las Mancomunidades, por ejemplo, el artículo 106 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, intitulado “Medidas específicas de fomento”, contiene una acertada regulación al establecer que las inversiones propuestas por estas Entidades asociativas que supongan la ejecución de obras y servicios en beneficio de varios Municipios tendrán carácter prioritario en los planes provinciales de obras y servicios, así como dentro de los programas y planes de inversiones de los distintos departamentos de la Generalitat⁶³.

ii) Los Consorcios intermunicipales⁶⁴

Los Consorcios intermunicipales son asociaciones voluntarias de Municipios⁶⁵, dotadas de personalidad jurídico-pública propia para la consecución de fines de interés común a los mismos⁶⁶.

(63) Una disciplina muy similar se puede encontrar en el artículo 51 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura.

(64) Sobre los Consorcios, en general, vid.: E. NIETO GARRIDO, *El Consorcio Administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1997; M. REBOLLO PUIG, “Los Consorcios entre Entes Locales como forma de cooperación”, *Anuario del Gobierno Local*, 1997, pp. 203 y ss.; M.C. BARRERO RODRÍGUEZ, “Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, cit., y A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ, “Los consorcios del sector público autonómico: naturaleza y características”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 310, 2009, pp. 169 y ss.

(65) También puede tratarse de asociaciones de Municipios con Entidades privadas, sin ánimo de lucro, que persigan fines de interés público concurrentes con los de dichos Entes.

(66) En el presente trabajo se estudian los Consorcios intermunicipales, dada la orientación del mismo al examen de las fórmulas de cooperación intermunicipal. Aunque, en puridad, los Consorcios deberían de ser asociaciones de Municipios con otras Administraciones territoriales, la realidad ha superado este límite.

Sobre este hecho, M REBOLLO PUIG ha escrito: “Los consorcios, en principio, son otra cosa. Por su naturaleza, no son propiamente asociaciones de Administraciones y, menos todavía, asociaciones de municipios, sino entes institucionales creados voluntariamente por varias Administraciones de distinto nivel territorial (L. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, cit., p. 307) para la gestión de algún servicio concreto (principio de especialidad). Por otra parte, la función más frecuente de los consorcios

La regulación básica de esta figura se contiene en los artículos 57 y 87 de la LRBR y en el artículo 6 de la LRJAP-PAC, complementada por lo dispuesto en el artículo 110 del TRRL⁶⁷. Hay que señalar que estos preceptos se limitan a prever su existencia, pero no contienen ni siquiera una cicatera regulación de este instrumento. En consecuencia, para conocer su régimen jurídico es necesario acudir a la regulación de desarrollo de las Comunidades Autónomas, cuando éstas hayan dictado tal regulación⁶⁸.

Pese a las carencias de su régimen jurídico⁶⁹, el Consorcio se emplea con frecuencia por los Municipios para cooperar en las siguientes materias: promoción del turismo; promoción económica; formación

locales no es la colaboración recíproca e igualitaria entre distintas Administraciones sino la de canalizar la cooperación con los municipios de otra u otras Administraciones (la estatal, la autonómica, la provincial, la insular, la comarcal...). Pero en la práctica, de hecho, muchas veces cumplen una función similar a la de las mancomunidades. Sucede así porque, aunque son entes institucionales, presentan también cierto carácter asociativo; y porque hay numerosos consorcios en los que sus fundadores y miembros protagonistas son varios municipios que, difuminando el principio de especialidad, los constituyen para la gestión común de muchas de sus competencias, aunque con la presencia secundaria de otra u otras Administraciones (sobre todo, diputaciones provinciales) que de este modo cooperan conjunta y simultáneamente con varios municipios. Así, quedan a caballo entre instrumento para articular la cooperación con los pequeños Municipios y para el asociacionismo de éstos. Por una y otra faceta son un remedio perfecto y habitual para las disfunciones del micromunicipalismo" ("Posibilidades de reforma de las actuales estructuras municipales y de su régimen jurídico", cit., pp. 128 y 129).

(67) Esta norma preceptúa: "1. Las Entidades pueden constituir consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas.

2. Los Consorcios gozarán de personalidad jurídica propia.

3. Los Estatutos de los Consorcios determinarán los fines de los mismos, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.

4. Sus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las Entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos.

5. Para la gestión de los servicios de su competencia podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación de Régimen Local".

(68) Así, hay algunas Comunidades Autónomas que han aprobado una regulación con un cierto detalle, como Andalucía, Aragón, Galicia, La Rioja o Valencia, y otras que cuentan con una disciplina mucho menos densa, como Cataluña, Madrid o Navarra.

(69) Carencias que el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local no aborda, pues se limita a exigir su sostenibilidad económica.

y empleo y desarrollo local. También se utilizan, aunque en menor medida, para la gestión de los servicios de aguas, de residuos o de atención social⁷⁰.

El hecho de que los Municipios recurran a los Consorcios y no a las Mancomunidades para la organización de estas actividades, quizás, se deba, por una parte, a la mayor rapidez del proceso de creación de los Consorcios frente al de constitución de las Mancomunidades, y, por otra parte, al menor número de problemas de articulación que presenta la fórmula consorcial frente a las Mancomunidades⁷¹.

b) *Los instrumentos orgánicos con personificación jurídico-privada*

i) *Las sociedades intermunicipales*⁷²

(70) Se debe dejar constancia aquí del hecho de que es mucho mayor el número de Consorcios entre Municipios y otras Administraciones, especialmente las Provincias, para la gestión de servicios públicos, que el número de Consorcios intermunicipales constituidos con este objeto.

(71) Esta segunda afirmación, además de en lo puesto de manifiesto cuando se habló de los problemas internos de las Mancomunidades, se puede respaldar en la crítica que Javier FONT y Salvador PARRADO Díez realizan del funcionamiento de las mismas cuando afirman: “Desde el punto de vista de la responsabilidad de la gestión, el alto número de actores principales, el carácter multifuncional de la Mancomunidad y la rigidez legal de su funcionamiento obstaculiza la prestación eficiente de los servicios. [...] Tomado todo en conjunto, parece que la Mancomunidad responde a la estructura y el funcionamiento de una burocracia bastante tradicional que sufre de algunas carencias serias en el ámbito de la responsabilidad de gestión. La mejora de la responsabilidad de gestión requeriría algunos cambios fundamentales como los siguientes: reducción del número de servicios que el ente presta, restricción del número de miembros que puede formar el gobierno de la Mancomunidad” (“Elegiendo socios en la Administración municipal española: los consorcios y las Mancomunidades”, cit.).

En este sentido, también A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ defiende que se trata de “una fórmula con cierto éxito” en la medida en que constituye “un modelo organizativo flexible y escasamente burocrático” (“La cooperación municipal: los entes supramunicipales en el Ordenamiento jurídico español”, cit., pp. 81 y 82).

(72) Sobre las sociedades mercantiles locales, en general, vid.: F. LLISSET BORRELL, “Las sociedades privadas de los entes locales”, *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica*, n. 235-236, 1987, pp. 619 y ss.; R. MARTÍN MATEO, “Los servicios locales. Especial referencia a la prestación bajo fórmulas societarias”, *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica*, n. 255-256, 1992, pp. 457 y ss. y E. MONTOYA MARTÍN, “La gestión de los servicios locales a través de empresas municipales y mixtas”, *Tratado de Derecho Municipal*, S. MUÑOZ MACHADO (dir.), tomo III, 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 2921 y ss.

Las sociedades intermunicipales locales son sociedades mercantiles cuyo capital ha sido íntegramente suscrito por varios Municipios.

Estas sociedades se hayan previstas, en general, con carácter básico, como instrumento de cooperación, en el artículo 6 de la LRJAP-PAC. En diferentes normas autonómicas de régimen local, se pueden encontrar desarrollos del antedicho precepto básico estatal⁷³. Si bien, hay que señalar que toda esta normativa se limita a establecer, directa o indirectamente, que las sociedades pueden ser empleadas para articular la colaboración interadministrativa en general, pero en ella no se contiene un conjunto articulado de disposiciones dirigido a regular su constitución, funcionamiento, etc. En definitiva, en el Ordenamiento jurídico español, considerado en su conjunto, existe, en este ámbito, una importante laguna normativa.

Como excepción a esta afirmación, se debe destacar el artículo 39 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, dedicado a disciplinar, en concreto, las sociedades interlocales.

De conformidad con este precepto, las Entidades locales andaluzas pueden crear o participar en sociedades interlocales, con el fin de llevar a cabo la prestación conjunta de actividades y servicios de su competencia.

Este mismo artículo precisa que esa erogación tendrá la consideración de gestión propia siempre que se cumplan los siguientes requisitos⁷⁴:

- primero: el capital social ha de tener, de forma íntegra, naturaleza pública local; correlativamente, se halla prohibida la entrada de capital privado en las mismas;
- segundo: las Entidades locales que participen en la sociedad interlocal han de ejercer sobre la misma un control análogo al que ejercen sobre sus propios servicios;

(73) Vid. los artículos: 192 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; 195 y 197 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia o 98 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja.

(74) Sobre el hecho de que las sociedades mercantiles interlocales puedan ser consideradas un medio propio, vid.: E. CARBONELL PORRAS, "La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)", cit., pp. 67 y ss.

- tercero: la sociedad interlocal no puede tener encomendadas actividades de mercado;
- cuarto: la sociedad interlocal, en cuanto forma de gestión propia, sólo puede prestar su actividad en el territorio de las Entidades locales que la constituyen;
- quinto: los órganos sociales han de estar integrados por representantes de las Entidades que la componen;
- sexto: la adopción de acuerdos en el seno de los órganos sociales ha de efectuarse por mayoría.

Evidentemente, además de estos requisitos, las sociedades interlocales han de cumplir con los que para este tipo de sociedades se imponen en la legislación estatal de contratos, en particular en el artículo 24.6 del TRLCSP⁷⁵.

Hoy en día, explorando la Base de Datos General de Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda, se pueden encontrar

(75) Este artículo preceptúa: “6. A los efectos previstos en este artículo y en el artículo 4.1.n), los entes, organismos y entidades del sector público podrán ser considerados medios propios y servicios técnicos de aquellos poderes adjudicadores para los que realicen la parte esencial de su actividad cuando éstos ostenten sobre los mismos un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios. Si se trata de sociedades, además, la totalidad de su capital tendrá que ser de titularidad pública.

En todo caso, se entenderá que los poderes adjudicadores ostentan sobre un ente, organismo o entidad un control análogo al que tienen sobre sus propios servicios si pueden conferirles encomiendas de gestión que sean de ejecución obligatoria para ellos de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fije por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan.

La condición de medio propio y servicio técnico de las entidades que cumplan los criterios mencionados en este apartado deberá reconocerse expresamente por la norma que las cree o por sus estatutos, que deberán determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición y precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas”.

Sobre el alcance de esta norma, vid. D. SANTIAGO IGLESIAS, *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 76 y 77; “Un modelo de colaboración público-privada institucionalizada en la gestión de servicios públicos locales: las sociedades de economía mixta”, *Revista Galega de Administración Pública*, n. 40, 2010, pp. 375 y 376.

algunos ejemplos, no demasiados, de sociedades intermunicipales. Se trata, pues, de un instrumento de cooperación de exiguo impacto en el ámbito intermunicipal. Esencialmente, las antedichas sociedades se dedican a la promoción económica, al fomento de la formación y del empleo, a la gestión de recursos patrimoniales de los Entes asociados (instalaciones históricas, recreativas, turísticas, etc.), al abastecimiento y saneamiento de aguas o a la limpieza de vías públicas.

Como se puede observar, las actividades que realizan este tipo de Entidades se suelen ajustar a sus peculiares características. Como señala José Esteve Pardo:

La sociedad mercantil puede actuar como sujeto en el tráfico jurídico privado: puede contratar, puede obtener financiación del sector privado, puede ser titular de bienes. Pero no puede ejercer potestades administrativas ni funciones de autoridad. No puede, por ejemplo, exigir el pago de sus créditos por las vías de apremio administrativas, ni puede, por supuesto, expropiar o imponer sanciones⁷⁶.

*ii) Las Fundaciones intermunicipales*⁷⁷

Las Fundaciones intermunicipales son aquellas organizaciones, sin ánimo de lucro, bien constituidas con una aportación fundacional, directa o indirecta, de varios Municipios o bien cuyo patrimonio fundacional, con carácter permanente, está formado por bienes o derechos aportados o cedidos por varios Municipios, hallándose, en todo caso, dicho patrimonio, por voluntad de los citados Entes, afectado de modo duradero a la realización de fines de interés general comunes a los mismos.

Las Fundaciones, como entes instrumentales de las Administraciones públicas, constituyen un fenómeno, relativamente, reciente. En conse-

(76) *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2011, p. 144.

(77) Sobre las fundaciones del sector público, en general, vid.: J.L. PIÑAR MAÑAS, "Fundaciones constituidas por Entidades públicas: algunas cuestiones", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 97, 1998, pp. 37 y ss.; E. MALARET GARCÍA y M. MARSAL FERRET, *Las fundaciones de iniciativa pública: un régimen jurídico en construcción*, Fundación Carles Pi y Sunyer, Barcelona, 2005, y S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. III, Iustel, Madrid, 2009, pp. 788 y ss.

cuencia, su regulación a nivel local es muy escasa; no existe normativa básica al respecto, sino tan sólo algunas previsiones en normas autonómicas⁷⁸. Así las cosas, hay que destacar, en este ámbito, por su exhaustividad, la disciplina de las mismas contenida en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía⁷⁹.

(78) Vid. E. CARBONELL PORRAS, “La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)”, cit., p. 65.

No obstante, la realidad es que los Entes locales las han constituido y algunas normas autonómicas las han regulado, por ello han de ser consideradas en el presente trabajo. Sin perjuicio de lo dicho, se reenvía a los trabajos citados en la nota anterior para el examen de la polémica doctrinal sobre la capacidad de fundar de las distintas Administraciones públicas.

(79) En esta norma se encuentra la siguiente disciplina: “Artículo 40. *Fundación pública local*. – Tendrán la consideración de fundaciones públicas locales las fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias.

Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la entidad local, sus entidades vinculadas o dependientes o empresas, así como aquellas en las que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por dichas entidades.

Aquellas en las que la entidad local tenga una representación mayoritaria. Se entenderá que existe esta cuando más de la mitad de los miembros de los órganos de administración, dirección o vigilancia de la fundación sean nombrados por la entidad local directamente o a través de cualquiera de sus entidades, vinculadas o dependientes, o empresas.

Artículo 41. *Creación, modificación y extinción de la fundación pública local*. – La creación y extinción de las fundaciones públicas locales, la adquisición y pérdida de la representación mayoritaria, así como la modificación de sus fines fundacionales, requerirán acuerdo previo del pleno de la entidad. El acuerdo determinará las condiciones generales que deben cumplir todos estos actos y designará a la persona que haya de actuar por ella en el acto de constitución y, en su caso, a su representación en el patronato.

Artículo 42. *Régimen jurídico de la fundación pública local*. – 1. Las fundaciones públicas locales no podrán ejercer potestades públicas. Solo podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades locales fundadoras, debiendo contribuir a la consecución de los fines de las mismas, sin que ello suponga la asunción de la titularidad de las competencias de estas.

2. En todo caso, corresponde a las entidades locales la designación de la mayoría de los miembros del patronato.

3. En los aspectos no regulados específicamente en este capítulo, las fundaciones públicas locales se regirán, con carácter general, por la legislación sobre fundaciones, contratos del sector público, patrimonio, haciendas locales u otra que resulte de aplicación”.

Al revisar el elenco de Entes instrumentales dependientes de los Municipios españoles, es posible encontrar algunos ejemplos de Fundaciones intermunicipales. En consecuencia, se puede afirmar que las Sociedades constituyen un medio de cooperación, hoy en día, con una débil implantación a nivel intermunicipal. Fundamentalmente, éstas han sido constituidas para realizar actividades de promoción de la cultura, de fomento del desarrollo económico y social local sostenible y de promoción del turismo; aunque estos Entes también actúan, si bien en menor medida, en otros ámbitos como el de los servicios sociales.

Como sucede en el caso de las Sociedades, aquí se observa, también, que las actividades que se encomiendan a este tipo peculiar de Fundaciones no implican el ejercicio de potestades administrativas ni el desarrollo de funciones de autoridad, al ser incompatibles con su naturaleza.

3. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo, se ha pretendido dejar patente, por una parte, que los Municipios, en España, cuentan con un variado elenco de instrumentos para articular su cooperación en el ejercicio de sus propias funciones y en la erogación de los servicios públicos de su competencia⁸⁰, y, por otra parte, que estos instrumentos no existen sólo en el plano de la teoría, sino que, en diferente medida, son efectivamente empleados por dichos Entes locales con los citados fines.

No obstante, se ha podido verificar también que, en este ámbito, el Ordenamiento y el sistema local español presentan dos importantes carencias.

Por un lado, se ha observado que la regulación de muchos de estos instrumentos es inadecuada, bien porque es demasiado cicatera,

(80) Quizás, incluso, haya demasiadas fórmulas. Puede llamar la atención, por ejemplo, la multiplicidad de formas de los instrumentos de cooperación orgánicos con personalidad jurídica. En este concreto caso, la misma puede ser un reflejo de la pluralidad de personificaciones instrumentales con las que las Administraciones españolas han experimentado, desde finales del siglo pasado, en el marco del fenómeno conocido como la "huida del Derecho Administrativo".

siendo necesaria una disciplina más detallada para dotar a su empleo de una mayor seguridad, de modo que se estimule el mismo (por ejemplo, en el caso de los convenios o de los Consorcios), bien porque dicha regulación contiene algunos puntos que son susceptibles de ser perfeccionados, en aras a lograr un mejor funcionamiento del instrumento en cuestión (por ejemplo, en el supuesto de las Mancomunidades).

Por otro lado, con el fin de obtener una mayor utilización de estos sistemas de cooperación, se ha constatado la necesidad de que las Comunidades Autónomas, en general, como ya hacen algunas, liguen, al empleo de estas fórmulas, incentivos económicos⁸¹.

Finalmente, hay que señalar que, de los datos sobre el empleo de los diferentes instrumentos de cooperación, que se han puesto de manifiesto en el presente trabajo, puede inferirse la importancia de que las Administraciones territoriales superiores difundan, mediante la realización y publicación de los estudios necesarios, los beneficios de estos sistemas de actuación conjunta, con el fin de romper la natural tendencia al individualismo de todas las Administraciones locales españolas⁸².

(81) Como señalaba ALBI, gráficamente (vid. nota 20) es cierto que *dos Municipios pobres asociados no hacen uno rico*, pero, *a priori*, se puede defender que, gestionando determinadas actividades de modo conjunto, los Municipios pueden obtener, en ocasiones, economías de escala, y, por tanto, que de dicha gestión conjunta se derivará una mayor eficiencia en el empleo de los recursos propios, y, eventualmente, de los recursos que, de modo adicional, hayan de aportar otras Administraciones ante la perenne insuficiencia financiera de los citados Entes locales. En este último caso, con toda probabilidad, desde la perspectiva de la Administración financiadora, será más eficiente subvencionar la gestión conjunta de un determinado servicio por varios Municipios, que financiar la gestión individual de dicho servicio por cada uno de esos Entes.

(82) Parece evidente que, con un poco de empeño, ésta no es una misión difícil. Desde luego, es mucho más fácil que intentar convencer a los responsables políticos locales de que procedan, voluntariamente, a emprender el camino de la fusión.