

CAPÍTULO V

La cooperación supramunicipal. En particular, las mancomunidades de municipios

Concepción Barrero Rodríguez
*Catedrática de Derecho Administrativo,
Universidad de Sevilla*

SUMARIO. 1. Consideraciones iniciales. Objeto de estudio. 2. El punto de partida: las entidades supramunicipales en la Ley básica de régimen local de 1985 y en el ordenamiento autonómico. 3. Cómo incide la LRSAL en las entidades supramunicipales establecidas en la Ley que modifica. 3.1. Una cuestión previa: su posición ante los problemas de insuficiencia municipal. 3.1.1. *La respuesta no pasa por la fusión de municipios.* 3.1.2. *La LRSAL no opta tampoco por la potenciación de nuevas entidades supramunicipales.* 3.1.3. *La decantación de la Ley de 2013 en favor de la provincia. Una apuesta fallida.* 3.2. La LRSAL solo afecta a las mancomunidades de municipios. El intento de reconducir su objeto. 3.3. La reacción del ordenamiento autonómico. El mantenimiento del *statu quo* anterior a la reforma. 4. Las regulaciones más recientes confirman la decantación del legislador autonómico en favor de la mancomunidad de objeto amplio, al igual que las propuestas de reforma existentes a nivel estatal. 5. Algunas consideraciones finales. 6. Bibliografía.

1. Consideraciones iniciales. Objeto de estudio

El cumplimiento, el próximo mes de diciembre, del décimo aniversario de la promulgación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que modifica el régimen local preexistente, nos ofrece una buena oportunidad para reflexionar sobre el alcance real de la reforma efectuada, para valorar si sus objetivos se han cumplido y en qué medida lo han hecho; en definitiva, para analizar si esa

Ley, ampliamente contestada desde los ámbitos más diversos, ha supuesto una transformación sustancial del régimen local. Desde luego, y así puede anticiparse, no es así en la materia que me ha correspondido estudiar en esta obra colectiva con la que rendimos justo homenaje al profesor José Luis Rivero Ysern con motivo de su jubilación académica. Un homenaje al que me sumo con gusto, pues de su mano me inicié, como alumna, en el estudio del derecho local, área de nuestra disciplina que enseguida suscitó mi atención. Desde entonces ha sido un referente en mis investigaciones sobre la materia, así como, de otra parte, un ejemplo del espíritu de compromiso y concordia que siempre ha existido en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, más allá de las diferencias personales y las dificultades lógicas que la vida universitaria siempre lleva aparejadas, y un compañero, en todo momento, cercano y cordial con el que he compartido tantos años y tantos proyectos, siempre desde el aprecio y respeto mutuo.

He de aclarar que mi examen se va a circunscribir a los supuestos en los que la cooperación a nivel supramunicipal implica la constitución de un nuevo ente, de ahí que prescindamos del estudio de otras técnicas o instrumentos a su servicio, como, señaladamente, los convenios de colaboración, no obstante su importancia para la gestión de numerosos intereses que comprometen las competencias de diferentes entidades públicas, como demuestran su expreso reconocimiento por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)¹, y la amplia utilización que se hace de ellos para la satisfacción de los fines más diversos, si bien es verdad que no son frecuentes aquellos que tienen por objeto la prestación de servicios básicos de titularidad municipal, supuestos en los que, por lo general, suele constituirse una nueva entidad². Además, y dado el objeto de esta obra, solo estudiaré las entidades previstas en la Ley estatal, por lo que no me adentraré tampoco en la exposición de esas otras figuras aparecidas en el ordenamiento autonómico como las comunidades de municipios y entidades municipales descentralizadas en el ordenamiento de Cataluña³, o las redes

1. Que en su art. 57.1 dispone: "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 los convenios administrativos que suscriban". El apartado segundo del precepto añade que la suscripción de convenios "deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".

2. En tal sentido, Barrero Rodríguez (2023: 111-115).

3. Figura creada por la Ley 21/2002, de 5 de julio, y regulada, en la actualidad, en el 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, modificado, en este punto, por la Ley 3/2023, de 6 de marzo, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para 2023, que introduce

de cooperación en el de Andalucía⁴, ni en el estudio de los consorcios, que la LBRL, a diferencia de normas autonómicas como la andaluza o la gallega⁵, no reconoce como entidad local, a pesar de su innegable valor al servicio de la cooperación de las entidades locales entre sí y con otras instancias, aun cuando la LRSAL dificultara su creación, al incorporar requisitos inexistentes en la redacción originaria de la norma y permitir su constitución solo “cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que permita una asignación más eficiente de los recursos económicos”⁶. Una última precisión resulta aún necesaria, y es que este trabajo centra su atención en las entidades que carecen en el derecho estatal de la condición de entidades básicas o necesarias en todo el territorio español, de ahí que no se ocupe de la función de cooperación desplegada por las provincias, en particular, respecto de los municipios que carecen de la capacidad suficiente para prestar los servicios que la LBRL les encomienda.

Con el objeto propuesto, estructuraré este estudio en tres partes. De una parte, expondré cuál era la situación, en lo que a las entidades supra-municipales se refiere, con la que se encuentra el Gobierno que impulsa esa reforma del régimen local que concluye con la promulgación de la Ley de 2013. De otra, examinaré cómo incide en el régimen entonces vigente y con qué resultados, para concluir con algunas consideraciones sobre la necesi-

la posibilidad de que estas comunidades puedan ser constituidas por entidades municipales descentralizadas. El art. 123 del Texto Refundido permite así que los municipios y las entidades municipales descentralizadas puedan crear estas comunidades, con carácter temporal o indefinido, que carecen de “personalidad jurídica propia” para “gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes”, rigiéndose “por lo que establece esta ley, por los respectivos convenios y, supletoriamente, por la normativa de régimen local”.

4. Recogidas en su Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local, que en el art. 84 establece que “la cooperación territorial de las entidades locales” puede desarrollarse “a través de redes de ámbito inferior o igual al autonómico, nacional o internacional, de conformidad con la normativa que les resulte de aplicación”. La propia norma determina los sujetos que pueden integrarlas, su ámbito, fines, procedimiento de constitución y reglas a las que han de sujetar su actuación en una regulación que plantea importantes dudas ya expuestas por Carbonell Porrás (2010: 92).

5. Arts. 78.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, y 149.2 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia, respectivamente.

6. Aunque, en efecto, no los incorpora al listado de entidades locales de su art. 3, la LBRL reconoce en su art. 57.1 que “la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas” puede articularse a través de consorcios, como también establecía el art. 87 de esta Ley hasta su derogación por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que en su art. 118.1 —precepto de carácter básico— los define como “entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias”. La bibliografía que examina las innovaciones introducidas en el consorcio en las últimas reformas legislativas que le afectan es muy amplia. Entre otros, pueden verse Toscano Gil (2015, 2016) o Nieto Garrido (2014).

ria reordenación del nivel supramunicipal de gobierno. Y lo haré desde un presupuesto que no se discute: la planta municipal existente no siempre constituye la escala territorial más adecuada para la prestación de numerosos servicios, el ejercicio de determinadas competencias. Ni lo es en esa España vacía, o vaciada, tan presente en el debate político de nuestros días, ni lo es tampoco en las grandes áreas urbanas en las que existen retos importantes que el Derecho debe igualmente afrontar desde una visión integral del espacio, incompatible, a menudo, con esa fragmentación del territorio resultante de la coexistencia de los diversos términos municipales que en él concurren, en un debate, además, del que tampoco puede permanecer al margen la reflexión sobre el régimen y las funciones propias de las ciudades, de las grandes ciudades, que constituye, sin duda, otro de los elementos fundamentales a considerar ante una nueva regulación del régimen local⁷.

2. El punto de partida: las entidades supramunicipales en la Ley básica de régimen local de 1985 y en el ordenamiento autonómico

La LBRL recoge y diseña tres entidades supramunicipales cuya regulación detallada, y en algunos casos la decisión sobre su creación, deja en manos de los legisladores autonómicos, pues, como expresará más tarde la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, frecuentemente citada por la doctrina posterior, son entidades, de acuerdo con los criterios que rigen el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, “con un fuerte grado de interiorización autonómica”⁸. Se trata de las comarcas, definidas por el artículo 42.1 como entidades que agrupan “varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito”; las áreas metropolitanas, entidades que el precepto siguiente de la norma concibe para la unión de “los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planifi-

7. En tal sentido, Font i Llovet (2023: 28-33) o Díez Sastre (2023: 41-64).

8. Por lo que —señala la sentencia que resuelve diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra determinados preceptos de la LBRL, y a propósito de lo dispuesto en su art. 4.2—, “en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales. Asignación de competencias que, evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esa reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo a estas últimas garantizado como imperativo de la autonomía local que la Constitución les reconoce, garantía institucional que, sin embargo, no alcanza ‘a las Entidades Territoriales de ámbito inferior al municipal’”.

cación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”; y las mancomunidades de municipios, entidades, como reconoce el artículo 44.1, al servicio del derecho de asociación de los municipios entre sí “para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia”⁹. Aunque resulte arriesgado efectuar afirmaciones generales, puede afirmarse que cuando se pone en marcha la modificación legal de 2013 se constataba ya, con la excepción representada por algunas comunidades autónomas, un fracaso claro de las entidades comarcales y metropolitanas, y, por el contrario, un éxito rotundo de las mancomunidades de municipios, objeto de un amplio desarrollo por los ordenamientos autonómicos¹⁰, y fuertemente implantadas en todo el territorio del Estado.

En efecto, aunque la comarca cuenta con reconocimiento en la mayoría de los estatutos de autonomía¹¹, solo las comunidades de Cataluña y Aragón

9. La Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2022, de 9 de febrero, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo frente al art. 74.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, insiste en la importancia del principio de disposición de los municipios sobre la entidad, declarando la inconstitucionalidad del inciso que atribuía la competencia para la aprobación de la modificación de los estatutos de la mancomunidad a la propia entidad, en la medida en que esa previsión “no garantiza que los municipios asociados, ante reformas sustanciales que afectan a su autonomía, puedan ejercer una capacidad decisoria semejante a la garantizada en el momento fundacional”.

10. Que, en el mismo sentido que la disposición estatal, las conciben como entidades surgidas de la libre voluntad de los municipios que deciden asociarse para la ejecución o prestación en común de determinadas obras o servicios, o, más ampliamente, para el ejercicio de sus competencias. Así figura en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (art. 47); en las leyes 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de Murcia (art. 63), 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha (art. 39), 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia (art. 135), 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (art. 29), 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (art. 77), 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja (art. 51), 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (art. 54), 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares (art. 30), 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de Andalucía (art. 63.2), 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local y 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de la Comunidad Valenciana (arts. 88 y 2, respectivamente), 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura (art. 3), y 2/2016, de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi (art. 102); y en el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (art. 115).

11. Reconocimiento, sin embargo, que no siempre se produce en iguales términos. Hay comunidades autónomas que conciben la comarca —aunque no en todos los casos hayan procedido a su efectiva constitución— como una entidad de carácter necesario en su territorio. Así figura en los estatutos de autonomía de Cataluña (art. 83.2), Aragón (art. 5), Murcia (art. 3.2) y Principado de Asturias (art. 6.1). Otras normas estatutarias, por el contrario, se limitan a reconocer su posible existencia, dejando en manos de los parlamentos la decisión sobre su creación. Son los casos de los estatutos de Cantabria (art. 2.3), La Rioja (art. 5.2), Castilla-La Mancha (art. 29.2), Castilla y León (art. 46.2), Extremadura (art. 57), Valencia (art. 65.1) o Andalucía (art. 97). Existen, además, estatutos de autonomía que optan por una comarcalización que, como sucede en Cataluña, ha de abarcar todo su territorio (art. 83), por lo que no cabe la comarca como respuesta a las necesidades propias de espacios concretos, carácter que es, justamente, el que

han institucionalizado el nivel comarcal en sus respectivos ámbitos territoriales¹², habiendo optado, sin embargo, la de Castilla y León por la constitución de una única entidad de esta naturaleza, la del Bierzo, reconocida en su propia norma estatutaria “teniendo en cuenta sus singularidades y su trayectoria institucional”¹³. Concebidas como entes territoriales, aun cuando la LBRL no las califique expresamente como tales¹⁴, al servicio de un proceso de descentralización del poder desde la propia comunidad autónoma, las comarcas, como reconocen las disposiciones que las regulan, cuentan, allí en donde existen, con competencias propias inicialmente atribuidas a esta instancia¹⁵, a las que, en todos los casos, suman las de asistencia y cooperación con los municipios y garantía de la prestación por estos de los servicios que la Ley les encomienda¹⁶, ámbitos, estos últimos, en los que realmente desarrollan buena parte de los cometidos que, efectivamente, ejercen¹⁷, en una difícil convivencia con la provincia que dificulta su actuación; de ahí la necesidad, como desde hace tiempo reivindica la doctrina, de deslindar “la propia razón de existir” de las distintas entidades que “integran la “planta local”¹⁸, y de realizar ese “gran esfuerzo”, aún pendiente, al que se refiriera Font i Llovet (1992: 29), “de definición política y de determinación funcional” de la comarca “dentro del panorama de los entes locales intermedios”.

Tampoco, de otra parte, puede afirmarse que las áreas metropolitanas constituyan realmente la fórmula organizativa propia para el gobierno de

presenta en otras normas estatutarias, como, por ejemplo, en la andaluza (según resulta del art. 97) o en la de Castilla y León (art. 46).

12. La organización comarcal de Cataluña fue inicialmente ordenada por la Ley 6/1987, de 4 de abril. Tras varias reformas legales posteriores figura en la actualidad en el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña. Por su parte, la comarcalización de Aragón fue establecida por la Ley, de tal nombre, 10/1993, de 4 de noviembre, encontrándose hoy su regulación en el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, de Comarcalización de Aragón.

13. Art. 46.3. Su creación y su regulación se produjeron por la Ley 1/1991, de 14 de marzo, modificada, en extremos importantes, por la Ley 7/2010, de 20 de diciembre.

14. En tal sentido, Barrero Rodríguez (2019: 87-88).

15. No obstante, las normas vigentes sobre la entidad comarcal difieren en la forma de atribución de estas competencias. Así, el Decreto Legislativo de la organización comarcal de Cataluña remite su fijación a lo que disponga el legislador sectorial (art. 25.1.b), mientras que el Texto refundido de la Ley de comarcalización de Aragón determina el alcance y modo de intervención de la comarca en los distintos sectores de la actividad en los que prevé su participación (arts. 9 y 16-33). Finalmente, la Ley reguladora de la Comarca del Bierzo establece que la entidad “ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos que establezcan la legislación básica y autonómica sobre régimen local, y las leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública”, en el conjunto de materias que determina su art. 4.

16. Como puede comprobarse en los arts. 5.c) de la Ley de la Comarca del Bierzo, 28 del Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña, o 12 del Texto refundido de la Ley de comarcalización de Aragón.

17. *Vid.* Zafra Víctor (2012: 127).

18. En términos de Velasco Caballero (2010: 31).

“las grandes aglomeraciones urbanas”¹⁹. Tan solo los espacios metropolitanos de Barcelona y Valencia disponen de entidades de esta naturaleza, muy diferentes, a su vez, entre sí, dado que, tras profundas modificaciones, en ambos casos, en los modelos inicialmente escogidos, el Área Metropolitana de Barcelona se configura, según la define el artículo 1 de su Ley reguladora (la Ley 31/2010, de 3 de agosto), como “un ente local supramunicipal de carácter territorial”, en tanto que la Comunidad Valenciana se decantó en la Ley 2/2001, de 11 de mayo, opción que mantiene la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Autónoma, por la gestión sectorializada de los intereses propios del espacio metropolitano de Valencia, al prever la constitución de concretas áreas metropolitanas cuando “así lo requiera la prestación de un determinado servicio público”, si bien la propia norma crea la “Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos” y la “Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos”²⁰. Otras comunidades autónomas, aun cuando su ordenamiento se lo permite, no han constituido áreas metropolitanas²¹, o, cuando lo han hecho, la entidad creada, como en el caso de la Vigo, no parece alcanzar una implantación pacífica y efectiva en el territorio²². Ante esta realidad, sin duda insatisfactoria, algunos autores se han manifestado en términos favorables a una mayor regulación, sobre todo a nivel estatal, de estas entidades²³, propugnando, incluso, el reconoci-

19. Vilalta Reixach (2023: 68-77) ha reflexionado recientemente sobre los motivos que, a su juicio, explican “la escasa implementación de las áreas metropolitanas en España”, situando, entre ellos, su configuración como “entidades locales potestativas”, “la desconfianza municipal hacia el gobierno metropolitano”, la propia “indefinición sobre el hecho metropolitano” y “el debate sobre las funciones del área metropolitana”.

20. La primera con competencias sobre el “servicio del agua en alta, la producción y suministro hasta el punto de distribución municipal”; y la segunda con el objeto de prestar “los servicios de valoración y eliminación de residuos urbanos, de acuerdo con los objetivos marcados por la Generalitat, a través de la normativa sectorial y de conformidad con los instrumentos de planificación en ella previstos” (disposiciones adicionales 1.ª y 2.ª, respectivamente, de la Ley de 2001, ya derogada al pasar su regulación a la Ley de régimen local de la Comunidad Autónoma).

21. Su posible creación está, por ejemplo, recogida en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón (art. 76), o en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (art. 108). En otros casos, la norma autonómica sobre régimen local no las regula. Así ocurre en Andalucía, cuya Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local, no contiene ninguna previsión sobre ellas, lo que contrasta con su anterior Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal, que sí lo hacía en su título IV. De hecho, la posibilidad de crear áreas metropolitanas está reconocida en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad (art. 94).

22. Su Ley de creación, la Ley gallega 4/2012, de 12 de abril, la define como “entidad local supramunicipal, de carácter territorial, integrada por los municipios de Vigo y los de su área de influencia, entre los cuales existe una vinculación económica y social que hace necesarias la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras, para garantizar su prestación integral y adecuada en el ámbito de todo el territorio así como alcanzar la eficacia de las inversiones públicas” (art. 1.2).

23. En tal sentido, Font y Galán (2015: 32-33). Una opinión a la que se ha sumado, recientemente, Vilalta Reixach (2023: 77).

miento del “fenómeno metropolitano a nivel constitucional”²⁴, sin que falten, de otra parte, diferentes propuestas encaminadas a lograr una mejor articulación de las áreas metropolitanas con el resto de entidades con las que comparten un mismo territorio, en particular con la provincia²⁵.

Las verdaderas protagonistas del nivel supramunicipal eran en 2013, y lo son hoy, las mancomunidades de municipios²⁶. Aunque previstas por el artículo 44.1 de la LBRL “para la ejecución en común de obras y servicios determinados” de la competencia de los municipios que se asocian, esa definición legal no supondrá, sin embargo, ningún obstáculo para la aparición y consolidación de la que el entonces Ministerio para las Administraciones Públicas (1994: 19-20) calificaría como “mancomunidad evolucionada”, la que, frente a la “tradicional” adscrita a la ejecución de una obra o la prestación de un servicio (y al margen de que pueda cumplir también con estos cometidos), sirve a “una pluralidad de fines que irán abordándose sucesivamente y que, más bien, constituye un programa de futuras realizaciones en el que

24. Como sugiere Vilalta Reixach (2023: 77-78).

25. Ya Bassols Coma (1996: 465) se preguntaba si por “el legislador básico estatal” no debería plantearse “la posibilidad de que las Diputaciones provinciales pudieran participar en alguna medida en la gestión metropolitana o incluso asumir un protagonismo de gobierno, con el consentimiento de los Municipios del área”. Tampoco han faltado otras propuestas que, como en el caso de Font i Llovet (2016: 1937-1938), propugnan “soluciones que permitan adecuar la organización de la provincia que contenga un área metropolitana en su interior a esta realidad, retirándose en su función de ente supramunicipal en ese territorio”; o la posibilidad –solución apuntada por Carro Fernández-Valmayor (2004: 12-13)— de que las áreas metropolitanas, “a través de las correspondientes técnicas de asignación o delegación competencial”, lleven “a cabo, prácticamente, las mismas funciones que las diputaciones, las cuales, por consiguiente, concentrarían su actividad en el resto de los municipios, sobre todo en los de carácter rural”. En fecha más reciente, Vilalta Reixach (2023: 92-93) ha reivindicado que la LBRL dé “entrada al principio de diversidad territorial” y determine que, “excepcionalmente, los municipios que formen parte de un área metropolitana queden al margen de las funciones de asistencia y cooperación provincial”, de tal forma que las diputaciones puedan seguir ejerciéndolas “con normalidad” para “el resto de los municipios no metropolitanos”. Además, y “para asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal (ex art. 31.2 LBRL), podrían seguir prestando igualmente todos aquellos servicios de ámbito supramunicipal que no fueran asumidos directamente por el área metropolitana”.

26. En el Inventario de entes del sector público del Ministerio de Hacienda aparecen, en consulta efectuada el 7 de septiembre de 2023, 960 mancomunidades desigualmente distribuidas en el territorio, en función, entre otros factores, de la diferente extensión territorial de las distintas comunidades autónomas, el número de municipios con los que cada una cuenta y el nivel de población de estos. Así, la Comunidad de Castilla y León, con 236 entidades de esta naturaleza, sobresale, con mucho, dentro del panorama nacional, seguida de la de Castilla-La Mancha, en la que existen 118. Por detrás de ellas se sitúan las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña, ambas con 76 mancomunidades, la valenciana y la foral navarra con 68 cada una de ellas, y la de Extremadura con 64. Por su parte, la Comunidad de Madrid cuenta con 51, el País Vasco con 39, Galicia con 36, La Rioja con 35, Aragón con 32 y Cantabria con 22. Las comunidades autónomas que menos mancomunidades tienen son las del Principado de Asturias, en donde existen 16, por delante, no obstante, de Canarias, con 10, e Islas Baleares, con 5, cerrando la lista la Región de Murcia, con 8.

se pone de manifiesto una voluntad política de declinar competencias municipales para ir configurando, a través de la asociación voluntaria, un nuevo ente local supramunicipal que asuma no solo la prestación de los servicios municipales mínimos u obligatorios, sino también competencias vinculadas, en último término, al desarrollo económico y social del territorio". Una mancomunidad, en definitiva, de objeto amplio —algunas leyes autonómicas fijan expresamente su límite en que la entidad no asuma la totalidad de las competencias de los municipios asociados²⁷—, y que, al menos en teoría, parece constituir una verdadera alternativa a las diputaciones, y también a las comarcas, como cauce para la satisfacción de los intereses supramunicipales de las áreas en las que se asienta, lo que no ha pasado inadvertido ni a la propia Federación Española de Municipios y Provincias²⁸, ni a la doctrina, que, desde hace ya años, vienen destacando la conveniencia de “establecer con claridad el marco de actuación que corresponde a las diputaciones provinciales y a las mancomunidades de municipios”²⁹, y de “reforzar” el papel de las primeras en detrimento del de “aquellas mancomunidades que no asumen la ejecución de obras o servicios determinados sino otras actividades genéricas e indeterminadas que bien podrían ser gestionadas por las diputaciones provinciales”³⁰, habiendo llegado, incluso, a proponerse la “posible supresión” de estas mancomunidades³¹, de tal forma que la entidad quede reducida a la gestión “de competencias puntuales, más afines a una modalidad de prestación de servicios que a una entidad local de fines universales”³².

Con independencia de la valoración que este tipo concreto de mancomunidad pueda merecer, es un hecho que se encuentra fuertemente implantada en todo el territorio del Estado³³, habiendo encontrado acogida

27. Así lo hacen la Ley Foral de Administración Local de Navarra (art. 47.3), las leyes de Régimen Local de Murcia (art. 63.3), Castilla-La Mancha (art. 42.1), Galicia (art. 135.2) o Castilla y León (art. 29.1), o el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (art. 115.2).

28. “Propuestas de la Comisión de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares de la Federación Española de Municipios y provincias: Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias”, de 10 de abril de 2012.

29. Así, Zamora Roselló (2013: 143-144).

30. Como propondría Carbonell Porras (2012: 190).

31. Así, por Arenilla Sáez (2012: 193-214).

32. En la propuesta efectuada por Zafra Víctor (2011: 96).

33. Resulta imposible, y tampoco se aprecia excesivo interés en ello, la exposición exhaustiva de las muchas mancomunidades que responden a este modelo de entidad “evolucionada”. No obstante, algunos ejemplos pueden servirnos de muestra. Así, en la Comunidad de Cataluña, encontramos la “Mancomunidad Intermunicipal de la Conca d’Òdena”, cuyos Estatutos recogen en el “objeto y finalidades” de la entidad, además de la recogida y tratamiento de residuos y el abastecimiento de agua potable, su actuación en ámbitos tales como la “protección del medio ambiente”, la “promoción de todo tipo de actividades económicas

en numerosas leyes autonómicas que la reconocen bajo calificativos como los de “integral”, de interés o ámbito “comarcal” o de “interés general”³⁴. La “Mancomunidad integral” regulada en la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, constituirá una de sus expresiones más acabadas³⁵. Una calificación vinculada —la norma será objeto de una importante reforma tras la promulgación de la LRSAL— al cumplimiento por la entidad del conjunto de requisitos recogidos en su artículo 19. Entre otros, que los municipios asociados compartan “una identidad cultural, geográfica, económica o histórica sustancialmente común y homogénea”; que los estatutos dejen expresa constancia de que la mancomunidad asume “entre sus fines la gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local”, y que preste servicios “en el número de áreas no inferior a cinco que se determine reglamentariamente” de entre las que la propia Ley recoge, áreas entre las que, por ejemplo, aparecen la sostenibilidad medioambiental, policía, sanidad, educación, deportes, infraestructuras, urbanismo, vivienda, ordenación del territorio o desarrollo local. No debe pasar desapercibido que estamos ante ámbitos materiales en los que la competencia municipal, en comparación con la autonómica, es, por lo general, muy limitada.

Esta era, someramente descrita, la realidad de la supramunicipalidad existente en el momento en el que se pone en marcha el proceso de reforma legal del régimen local que culmina en diciembre de 2013, en el contexto, lo que no debe perderse de vista, de una planta local excesivamente

y el fomento del empleo”, la “información y promoción de la actividad turística” o “servicios sociales”, entre otros. O, en Andalucía, la “Mancomunidad de Municipios para el Desarrollo Socioeconómico del Condado de Huelva”, la “Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar”, o la almeriense del “Valle del Almanzora”, exponentes de otras muchas entidades andaluzas que desarrollan, igualmente, sus cometidos en sectores muy diferentes de la actividad pública, ligados, en último término, al desarrollo económico y social del territorio. Otros supuestos de mancomunidades de esta clase pueden encontrarse en la Mancomunidad valenciana de “l’Horta Nord”, o en la gallega “Mancomunidad de Municipios de Área de Santiago de Compostela”.

34. Así, “integral” en la Ley de Mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura (arts. 19-22), de “interés comarcal” en la Ley de Administración Local de Aragón (art. 86), y de “ámbito comarcal” en la Ley de Mancomunidades de Valencia (art. 12). Por su parte, las leyes de la Comunidad de Madrid (art. 74.bis) y de Castilla y León (Ley de Régimen Local, y 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio —art. 32 en ambas normas—) se decantan por la calificación de mancomunidades de “interés general”.

35. Calificación con la que, por cierto, cuentan buena parte de las sesenta y cuatro mancomunidades que existen en esa Comunidad Autónoma según los datos que ofrece el Inventario de entes del sector público del Ministerio de Hacienda. Así puede comprobarse, por ejemplo, en las “mancomunidades integrales” de “Municipios Centro”, “Municipios Guadiana”, “Comarca de Olivenza” o “Sierra de Montánchez”.

fragmentada y, según se asegura desde ámbitos diversos, inviable, pues no garantiza la adecuada prestación de los servicios públicos en todos los municipios, señaladamente en los de menor población³⁶.

3. Cómo incide la LRSAL en las entidades supramunicipales establecidas en la Ley que modifica

3.1. Una cuestión previa: su posición ante los problemas de insuficiencia municipal

Con carácter previo al examen de las modificaciones introducidas por la Ley de 2013 en la anterior de 1985 debe recordarse que la constitución de entidades supramunicipales constituye una de las respuestas posibles del Derecho a los problemas de insuficiencia municipal, pues hay otras alternativas: la asistencia a los municipios desde una instancia distinta ya existente, y la propia fusión entre ellos; de ahí que, antes de analizar la incidencia de la LRSAL sobre dichas entidades, debamos dejar establecida la opción o posición general de la norma ante esos supuestos en los que el municipio no es la escala territorial más adecuada para la gestión de los intereses que la norma le encomienda.

3.1.1. La respuesta no pasa por la fusión de municipios

Aunque la fusión de municipios centró buena parte del debate político y jurídico en los momentos iniciales de elaboración de la norma, bajo la supuesta premisa —apuntada en el Programa nacional de reformas que el Gobierno presenta a la Unión Europea en 2012³⁷— de que la futura Ley impondría —opción defendida también, en aquel momento, por no pocos

36. El Instituto Nacional de Estadística, con datos actualizados a 1 de enero de 2023, informa en su página web de la existencia de 8131 municipios, siendo la Comunidad de Castilla y León, con 2248, la que más entidades tiene. En datos referidos a 2021 —son los últimos que ofrece—, 6818 municipios tenían menos de 5000 habitantes, cifra en la que diferentes documentos, entre otros el Anteproyecto de Ley del “régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación”, al que más adelante me referiré, parecen situar el umbral para la aplicación de un régimen especial propio de los “pequeños municipios”. De esos 6818, 2614 tienen menos de 500 habitantes, y 1379 no alcanzan siquiera los 100, siendo la Comunidad de Castilla y León la más afectada por la despoblación, al contar, frente a los 2 de Andalucía, con 719 municipios por debajo de los cien habitantes, 1081 de quinientos. Solo 6 municipios superaban los 500 000 habitantes, ninguno en Castilla y León, ni, en general, en el centro peninsular, con la excepción de Madrid.

37. Que como respuesta a la “escasa capacidad de gestión” de muchos de ellos “debido a su atomización y pequeño tamaño”, establecía que “las competencias se estratificarán por tramos

autores³⁸— una fusión obligatoria de municipios, tales temores no se harían realidad, pues la Ley finalmente aprobada se limita, en el reformado artículo 13, refrendado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, a establecer un régimen de fomento a las fusiones voluntarias³⁹, que, por consiguiente, quedan en manos de las propias entidades municipales —contrarias históricamente, y por lo general, a operaciones de esta naturaleza—, y que no puede decirse que haya servido, al menos hasta ahora, para impulsar una política de fusiones municipales mínimamente significativa en un contexto además en el que no han faltado propuestas favorables al mantenimiento de la planta local⁴⁰, fundamentalmente desde la consideración del municipio como entidad representativa y elemento importante de cohesión territorial y social y de preservación del mundo rural. También, de otra parte, se combatirá la idea de que “la fusión de pequeños Municipios sea la solución para reducir costes a nivel municipal y para mejorar la prestación de los servicios públicos locales”⁴¹, argumentos utilizados en favor de estas operaciones durante el proceso de elaboración de la LRSAL, y que serán también ampliamente criticados desde la consideración de que la organización administrativa no tiene que estar “solo al servicio de la eficacia y la eficiencia”, tiene también que dar cabida a “la historia, a la pequeña historia incluso”⁴². En suma, y como se ha dicho, “la alteración de términos municipales en la reforma local de 2013” constituye “la crónica de un fracaso anunciado”⁴³, “una asignatura pendiente en la gobernanza local”⁴⁴.

3.1.2. La LRSAL no opta tampoco por la potenciación de nuevas entidades supramunicipales

La respuesta a los problemas de insuficiencia municipal puede también articularse mediante la creación de nuevas entidades dentro del respeto al mapa municipal existente, fórmula permitida en nuestro ordenamiento desde antiguo y que la LBRL de 1985, como se ha visto, reconoce. Ahora bien,

de población, lo que facilitará la agrupación de municipios, de modo que solo tengan esta consideración los que alcancen un umbral determinado de población (pp. 94 y ss.).

38. En este sentido, se pronunciaron, entre otros, Lluçia i Sabarich (2011: 103) y López Ramón (2011: 105-109). En tiempos mucho más recientes lo ha hecho Ortega Gutiérrez (2023: 22-29).

39. Régimen dispuesto en el apdo. 4.º del precepto y que fue analizado, entre otros, por Carbonell Porras (2018: 11-19) o por Calonge Velázquez (2015: 47), que lo calificó de “oportunidad perdida”.

40. Por ejemplo, por Forcadell Esteller (2016: 176-178).

41. En tal sentido, Almeida Cerredá (2012: 601-605) o Velasco Caballero (2021: 29).

42. Rebollo Puig (2008: 203-204).

43. Carbonell Porras (2018: 5).

44. Ortega Gutiérrez (2023: 1).

tampoco la Ley de 2013, dentro del limitado alcance de sus competencias en la materia, ha considerado que la solución a tales problemas deba venir de la mano de estas entidades. Al contrario, pondrá su punto de mira en las mancomunidades de municipios, en cuya regulación introduce modificaciones de interés en un intento, fallido sin embargo, de eliminarlas. De otra parte, mantiene intactas sus previsiones sobre comarcas y áreas metropolitanas. Ahora bien, antes de adentrarnos en el examen de la repercusión de la LRSAL en las mancomunidades de municipios y la posterior actuación del legislador autonómico, debemos atender a otras medidas adoptadas por la norma que nos permitirán conocer mejor el contexto en el que se produce la modificación de esta entidad.

3.1.3. La decantación de la Ley de 2013 en favor de la provincia. Una apuesta fallida

La solución a los problemas de insuficiencia municipal puede canalizarse, de otra parte, a través de la asistencia a los municipios desde una instancia superior ya existente. Es la opción por la que se decanta la LRSAL, que, en un modelo considerado ya fallido⁴⁵, apuesta por el reforzamiento —confesado en su preámbulo— de la provincia, a cuyos efectos la norma efectúa una “redefinición al alza de las competencias provinciales y a la baja de las competencias municipales”⁴⁶. De esta forma modifica el artículo 36 y preceptos concordantes de la LBRL al objeto de incrementar las competencias de las diputaciones⁴⁷, y les atribuye, en el reformado artículo 26.2, la prestación de los servicios de los municipios de menos de 20 000 habitantes cuando estos no puedan hacerlo en los términos establecidos por la propia norma. Cabe, no obstante, advertir que la disposición finalmente aprobada dista mucho de las previsiones iniciales del Gobierno que impulsa la reforma y que quedarían recogidas en las primeras versiones del Anteproyecto de Ley, que disponían la asunción directa por las diputaciones de la prestación de los servicios de esos municipios, cuando estos no cumplieran con el coste estándar que el Gobierno había de regular en los términos fijados en la norma. Una propuesta que suscitaba reparos importantes que el propio Consejo de Estado se encargó de advertir en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio, y que propiciarán cambios

45. Así, por Carbonell Porras (2023: 19-24).

46. En términos de Franco y Zafra (2022: 141).

47. Así, se amplía la prestación de servicios supramunicipales por la provincia, que se extiende al tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y a la prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000. “cuando éstos no procedan a su prestación”, la “asistencia en la gestión de la recaudación tributaria y apoyo a la gestión financiera en los municipios de menos de 20.000 habitantes”, y la prestación, en estos mismos municipios, de “los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada” (art. 36.1.c), f) y g)).

fundamentales en un proyecto de norma que será finalmente aprobada en los términos siguientes: “será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación” de los servicios de los municipios de menos de 20 000 habitantes, para lo cual propondrá, “con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”.

Es evidente que estamos ante una disposición muy defectuosa técnicamente y que suscita diversos problemas interpretativos; su complejidad —diría la Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2016, de 9 de junio— “es directamente proporcional a la relevancia de los servicios implicados”⁴⁸. Entre sus determinaciones más importantes figura la necesaria “conformidad” de los municipios con la “forma de prestación” de los servicios propuesta por la diputación, exigencia que servirá a esa sentencia para rechazar que estemos ante una regulación lesiva de “la garantía consagrada en los artículos 137 y 141 CE” y con la que se elimina la posibilidad, inicialmente barajada, de que las diputaciones puedan asumir la prestación de servicios municipales ante el solo hecho de que su coste supere cierto umbral, pues sus funciones quedan reducidas a las de “mera propuesta e impulso” según las calificaría el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en su “Nota explicativa de la reforma local” de 29 de abril de 2016. De otra parte, llamaba la atención en el precepto la atribución de la competencia para resolver a la Administración del Estado, que sin embargo el Tribunal Constitucional, en esa misma sentencia, consideró contraria a la Constitución, al no encontrar apoyo ni en el artículo 149.1.18 de la CE ni en competencias sectoriales sobre los distintos servicios del artículo 26.2 de la LBRL. El modelo diseñado quedaba además pospuesto en su aplicación al cálculo del coste efectivo de los servicios públicos regulado en el nuevo artículo 116 ter de la LBRL y objeto de desarrollo por la Orden 2075, de 6 de noviembre de 2014, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y la Resolución de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local de 23 de junio de 2015. Esa Orden obligaba a los municipios a facilitar, por vez primera, el coste de sus servicios antes del 1 de noviembre de 2015. Y, como puede comprobarse en los datos ofrecidos en su página web por el actual Ministerio de Hacienda y

48. Sobre la interpretación del precepto puede consultarse Barrero Rodríguez (2015: 32-52) o Franco y Zafra (2022).

Función Pública, la generalidad de ellos cumplen hoy con la previsión legal, por lo que concurren todos los elementos que conforman el presupuesto de hecho que la norma establece para su efectiva aplicación. Aunque no existen datos oficiales al respecto —al menos no he podido acceder a ellos—, todo parece indicar, sin embargo, que las diputaciones, como ya anticiparan algunos autores⁴⁹, no están dando pasos en pro de hallar la fórmula de gestión conjunta de los servicios municipales a los que se refiere el artículo 26.2 reformado de la LBRL, por lo que no puede afirmarse que la realidad existente a su entrada en vigor se haya alterado de manera significativa. En conclusión, la pretensión de convertir a las diputaciones en la entidad llamada a prestar los servicios de los municipios de menos de 20 000 habitantes puede considerarse claramente fracasada.

3.2. La LRSAL solo afecta a las mancomunidades de municipios. El intento de reconducir su objeto

Como anticipamos, la LRSAL no introduce ninguna modificación en los artículos 42 y 43 de la Ley que reforma, en los que se regulan las comarcas y áreas metropolitanas, respectivamente, aunque sí incide de forma importante —o, para ser exactos, lo pretende— en la tercera de las entidades recogidas en esa Ley, las mancomunidades de municipios, en las que, por consiguiente, debemos centrar nuestra atención.

Las primeras versiones del Anteproyecto de LRSAL optaban, sencillamente, por la disolución de todas aquellas mancomunidades “cuya sostenibilidad financiera no estuviera asegurada”, en una previsión que, como se destacó doctrinalmente, venía precisamente a certificar el fracaso de un modelo de mancomunidad que “se ha visto trabado por la asunción de competencias que superaban con creces la finalidad para la que se crearon estos entes locales”, y que ha terminado “comprometiendo su eficacia” en la actuación respecto de los municipios, “con graves dificultades para hacer frente al ejercicio de sus competencias”⁵⁰. Una decisión que ya figuraba en el Anteproyecto de Ley en su redacción de 13 julio de 2012⁵¹, y que mantienen

49. Por ejemplo, por Santamaría Pastor (2014: 147).

50. Zamora Roselló (2013: 149).

51. Que en su disposición adicional 6.^a establecía que los servicios mínimos prestados por las mancomunidades debían evaluarse en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la Ley, “conforme a los criterios que fija el artículo 26.3”, esto es, de acuerdo con el coste estándar que el Gobierno, en aplicación de lo dispuesto entonces en este precepto, debía fijar. Si de dicha evaluación resultaba “la inadecuación de la prestación” por la mancomunidad “en el ámbito correspondiente”, las diputaciones provinciales los asumirían.

las posteriores versiones de 18 de febrero y 24 de mayo del año siguiente⁵², suscitando no pocas dudas interpretativas en relación, entre otros extremos, con la propia competencia del Estado para “la regulación de los requisitos relativos a la creación y extinción de estas entidades”, que el Consejo de Estado dejaría expuestas en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio. Tales dudas, así como la fuerte contestación que la propuesta genera, explican probablemente que el Gobierno cambiara de parecer y abandonara sus propósitos iniciales, de tal manera que el Proyecto de LRSAL que se aprueba en el verano de ese mismo año 2013 no propone ninguna modificación de la regulación de la mancomunidad establecida por la Ley de 1985⁵³. Ahora bien, el Congreso de los Diputados introducirá, al aceptar una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Popular, una nueva disposición transitoria, la undécima, que, con justificación en la necesidad de “concretar el objeto de las Mancomunidades”⁵⁴, les impone, si no desean incurrir en causa de disolución, la adaptación de sus estatutos a lo dispuesto en el artículo 44 de la LBRL. Lo hace en los siguientes términos: “En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las mancomunidades de municipios deberán de adaptar sus estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1985 [...], para no incurrir en causa de disolución”, a lo que añade que “las competencias de las mancomunidades de municipios estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local”. Por último, establece lo siguiente: “El expediente para la disolución será iniciado y resuelto por el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y en todo caso conllevará: a) Que el personal que estuviera al servicio de la mancomunidad disuelta

52. La disposición transitoria 4.ª del texto de febrero de ese año, bajo el título de “Disolución de las Mancomunidades de Municipios”, les imponía la obligación de presentar, a la entrada en vigor de la Ley, “sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma”, para “la evaluación inmediata de los servicios prestados a coste estándar”. En caso de incumplimiento, la entidad se disolvería, quedando los municipios subrogados “en todos sus derechos y obligaciones”. La mancomunidad también se disolvería, según establecía la disposición adicional 7.ª, “cuando de la evaluación de los servicios prestados” resultara “la inadecuación de la prestación del servicio en el ámbito de la mancomunidad”. Las disposiciones transitoria 4.ª y adicional 11.ª del texto de 24 de mayo siguiente reproducen estas normas. El Anteproyecto de LRSAL completaba sus previsiones sobre esta entidad con la desaparición, en el art. 26.1, de la posible prestación asociada de los servicios municipales, y con la introducción de un nuevo apdo., el 6.º, en el art. 44, al objeto de prohibir a los municipios de menos de 20 000 habitantes la integración en una mancomunidad ya existente o la creación de una nueva entre cuyas finalidades se encontrara la prestación de un servicio asumido por la entidad provincial.

53. Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura*. Serie A, núm. 58-1, de 6 de septiembre de 2013.

54. Enmienda núm. 42, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura*. Serie A, núm. 58.2, de 30 de octubre de 2013.

quedará incorporado en las Entidades Locales que formaran parte de ella de acuerdo con lo previsto en sus estatutos. b) Las Entidades Locales que formaran parte de la mancomunidad disuelta quedan subrogadas en todos sus derechos y obligaciones”.

Aunque, desde luego, la claridad y la precisión no caracterizan esta disposición, la adaptación a la Ley de los estatutos de las mancomunidades que establece implica la adecuación del objeto de la entidad a “la realización de obras y la prestación de los servicios públicos recogidos en los artículos 25 y 26 de la Ley”, con la consiguiente supresión de todas aquellas entidades de fines amplios y abiertos vinculadas, en último término, al desarrollo económico y social del territorio⁵⁵. Que esa era la finalidad pretendida, sobre la que ni la Federación Española de Municipios y Provincias⁵⁶ ni la doctrina⁵⁷ dudarán —Rivero Ysern (2014: 47) afirmaría que tal norma supone el reconocimiento de que “las Mancomunidades no se ajustan, en buena parte, a lo que la LRBRL considera básico de estos entes: el principio de especificidad”—, lo confirma, entre otros datos, la propia justificación que ofrece la enmienda en la que la previsión tiene su origen: “que se concrete el objeto” de las mancomunidades, o la Nota explicativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre la aplicación de la Ley de 4 de marzo de 2014⁵⁸. Así lo entenderán también algunas comunidades autónomas, aunque ello forma ya parte de la reacción del ordenamiento autonómico ante esta previsión que abordamos seguidamente.

3.3. La reacción del ordenamiento autonómico. El mantenimiento del *statu quo* anterior a la reforma

Promulgada la LRSAL, algunas comunidades autónomas adoptarán decisiones encaminadas a la puesta en marcha de ese proceso de adaptación

55. Sobre el particular véase Barrero Rodríguez (2016: 2100-2102).

56. Que en una Circular, que aún puede consultarse en la página web de la Federación, de su Dirección General de Servicios Jurídicos y Coordinación territorial, sobre “Las mancomunidades tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013”, manifestaba que “aquellas mancomunidades cuyo objeto no sea una competencia propia del artículo 25.2 o un servicio del artículo 26 ambos de la LRBRL, deberán disolverse, o ajustar su objeto social a sus competencias o servicios propios”.

57. En tal sentido, y entre otros, Lucas Lucas (2014: 188), Fernández-Figueroa Guerrero (2014: 168), Ortega Jiménez (2014: 307-308), Villar Rojas (2014: 2434) o Mellado Ruiz (2014: 141).

58. En respuesta a la pregunta que el propio documento se formula sobre “en qué sentido deben adaptarse los estatutos de las mancomunidades”, responde que han de revisarse su “objeto y competencias”, que habrán de limitarse “a la realización de obras y prestación de servicios públicos necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias y servicios de los artículos 25 y 26 de la LRBRL”, excluyendo, por consiguiente, todas “aquellas actividades y/o servicios que no se ajusten a esa limitación”.

de los estatutos de las mancomunidades previsto en la nueva disposición transitoria 11.^a. Es el caso especialmente significativo de la Comunidad extremeña, que en su Decreto-ley 3/2014, de 10 de junio, modifica su Ley de Mancomunidades de 2010, a la que ya nos hemos referido, toda vez que, como expresa su preámbulo, “la reforma llevaba a cabo por la norma estatal” supone que las mancomunidades únicamente pueden “desempeñar las competencias y servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la LBRL” en favor de los municipios, por lo que se hace necesario modificar la Ley para eliminar la obligación de las reconocidas como “mancomunidades integrales” de “asumir determinados fines y servicios que van más allá de las competencias identificadas como propias conforme a los artículos 25 y 26 de la LBRL”. De esta forma, la nueva disposición suprime la norma de la anterior que les imponía, como requisito para la obtención de esa calificación, la obligación de aceptar “la gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local”. De otra parte, el Decreto-ley reduce, de cinco a tres, las áreas en las que la entidad ha de intervenir, áreas que además modifica eliminando del listado de la Ley de 2010 materias como la sanidad, la educación, la sostenibilidad ambiental o la ordenación del territorio, e introduciendo, a cambio, otras como el abastecimiento domiciliario de agua potable, la infraestructura viaria o la prevención y extinción de incendios, en lo que constituye una manifestación clara de la tradicional vinculación de la mancomunidad con las obras y los servicios de titularidad municipal a la que, de alguna forma, se retorna.

La mayoría de las comunidades autónomas, sin embargo, van a sostener, y así quedará establecido en sus disposiciones para la aplicación de la LRSAL o, incluso, en circulares o simples comunicados internos, una interpretación diferente de esa disposición transitoria 11.^a, que reduce considerablemente su ámbito de aplicación⁵⁹. Una interpretación que parte de la premisa de que las competencias de los municipios no son solo las establecidas en los reformados artículos 25 y 26 de la LBRL, sino también las fijadas por la legislación autonómica, lo que significa que aquellas mancomunidades que dispongan de competencias amparadas en esta normativa no tendrán que adaptarse, aun cuando estas no figuren ya en la Ley estatal⁶⁰. Además —y

59. Un desarrollo sobre el particular puede encontrarse en Barrero Rodríguez (2016: 2102-2107).

60. Esta fue la interpretación que tempranamente mantuvo la Administración andaluza, cuya Dirección General de Administración Local trasladó, con fecha de 20 de marzo de 2014, a las mancomunidades de su territorio el “criterio de la Junta de Andalucía sobre lo establecido en la disposición transitoria undécima de la LRSAL”. Entendía que la modificación prevista en esta norma “tendría que ir dirigida a suprimir de sus fines y objetos todas aquellas competen-

así sería confirmado más tarde por la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo—, el apartado segundo del primero de esos preceptos, en la redacción dada en 2013, no establece, como habían entendido el Consejo de Estado y otros órganos consultivos⁶¹, un listado cerrado de materias de posible competencia local no susceptible, por tanto, de ampliación por el ordenamiento autonómico, lo que viene a reforzar el criterio conforme al cual en el objeto de la mancomunidad pueden figurar competencias no reconocidas a los municipios por el Derecho estatal, sino por la normativa autonómica aplicable en cada caso⁶². Esta misma sentencia 41/2016 desestima las objeciones de inconstitucionalidad formuladas contra la disposición transitoria 11.^a por la Asamblea de Extremadura, al entender que “el examen de los arts. 25 y 26 LBRL permite afirmar que los ámbitos en los que los Ayuntamientos pueden mancomunarse son suficientemente amplios y que el legislador autonómico conserva dentro de ellos (en particular, en los descritos en el art. 25.2 LBRL que pueden reconducirse a sus atribuciones estatutarias) la competencia para conferir y regular las competencias propias municipales”. No obstante, advierte que, “con independencia de su virtualidad real”, la previsión “se presenta como una directriz básica que pretende evitar la proliferación de mancomunidades y los riesgos que se entiende que ello supone para los principios de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y estabilidad financiera (art. 135 CE)”⁶³.

En suma, superada por el legislador autonómico la consideración inicial del artículo 25.2 de la LBRL como un *numerus clausus* de materias exclu-

cias y servicios no relacionadas en los artículos 25 y 26 de la LBRL”, si bien añadía que, en caso de contradicción entre “la normativa autonómica” y la LRSAL, esta habría “de resolverse considerando competencias propias municipales todas las contenidas en el artículo 92 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”, en el art. 9 de su Ley de autonomía local y “en las normas sectoriales con rango de Ley en las que se atribuyan competencias a los Municipios”. En estos supuestos —concluía—, la mancomunidad no requerirá “proceso de adaptación alguno a la LRSAL”. El propio comunicado explicitaba los argumentos que sustentaban esta interpretación, coincidentes con los que, dos meses más tarde, sirven al Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, de esta Comunidad Autónoma, para efectuar una interpretación de la LRSAL compatible con el mantenimiento por los municipios, como competencias propias, de todas aquellas que con tal carácter les haya conferido su ordenamiento. Esta interpretación, como expuse en el trabajo citado en la nota anterior, será compartida por otras comunidades autónomas, como las de País Vasco, Cataluña o Valencia.

61. En tal sentido, Dictámenes del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, y 338/2014, de 22 de mayo. Y Dictámenes 165/2014, de 12 de marzo, del Consejo Consultivo de Andalucía, y 8/2014, de 27 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña.

62. Interpretación en la base de distintas disposiciones autonómicas de adaptación a su territorio y aplicación de la LRSAL, como las leyes 1/2014, de 25 de julio, de Madrid; 5/2014, de 27 de mayo, de Galicia; 2/2014, de 3 de junio, de La Rioja; y 6/2014, de 13 de octubre, de la Región de Murcia. O los decretos leyes 7/2014, de 20 de mayo, de Andalucía; 2/2014, de 21 de noviembre, de las Islas Baleares; o 3/2014, de 17 de junio, de Cataluña.

63. FJ 8.b).

yente de posibles competencias municipales al margen del mismo⁶⁴, debe aceptarse que el proceso de adaptación de los estatutos previsto en esa disposición transitoria pierde buena parte de su inicial ámbito de aplicación, pues habrá lógicamente que entender que no alcanza a los supuestos en los que las mancomunidades desenvuelven su actuación en ámbitos vinculados a competencias reconocidas a los municipios por su propio ordenamiento, aun cuando sea en materias no recogidas en este precepto. De esta forma, ni, con carácter general, las mancomunidades tomarán la iniciativa para modificar sus estatutos, ni las Administraciones autonómicas les requerirán, como la propia disposición transitoria establece, para que lo hagan. Cabe además añadir que en todo este proceso estas Administraciones no parecen advertir —al menos no lo manifiestan en esos documentos relativos al proceso de modificación estatutaria impuesto por la LRSAL— que el problema, en muchos casos, no era que la mancomunidad tuviera entre sus fines actividades que excedieran del listado competencial del artículo 25 de la LBRL reformado. El problema era que en el objeto de numerosas mancomunidades figuraban cometidos que nunca debieron asignárseles, por estar ya fuera del ámbito de las competencias municipales en aplicación de la normativa modificada en 2013⁶⁵. Todo conduce, en último término, al mantenimiento del *statu quo* anterior a la reforma, a la pervivencia de una realidad en la que la mancomunidad se muestra como una entidad versátil que lo mismo sirve para la prestación de determinados servicios municipales básicos, fundamentalmente los de abastecimiento de aguas y recogida de residuos, o la ejecución de determinadas obras de titularidad municipal, que para la satisfacción, al margen, en su caso, de la asunción de esos servicios, de una pluralidad de fines amplios y genéricos vinculados, como venimos diciendo, al desarrollo económico y social del territorio⁶⁶. Un modelo de

64. Un balance sobre la incidencia de la LRSAL en el ámbito de las competencias municipales puede verse en el reciente estudio de Carbonell Porras (2023: 14-19).

65. No obstante, y aunque no es fácil obtener datos completos y fiables, sí que aparecen algunas modificaciones de estatutos de mancomunidades ante la constatación de que sus fines excedían de las competencias municipales. Es el caso de la “Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar”, que, como confiesa en la exposición de motivos, los reforma en 2014 con el objetivo, entre otros, de suprimir “aquellas actividades o servicios que sobrepasan la capacidad legal de las entidades locales como la planificación territorial, la ordenación y gestión de los recursos naturales de la Comarca, el desarrollo de servicios eléctricos, telefónicos, gasísticos o la gestión de infraestructuras sanitarias”; cometidos con los que, realmente, nunca debió contar (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 214, de 3 de noviembre).

66. Aunque existen, tomo como base del estudio las mancomunidades de la Comunidad de Castilla y León, entidades cuya actividad se desenvuelve exclusivamente en el ámbito de los servicios locales básicos, como la Mancomunidad de “Servicios de El Barco y Piedrahíta” o la de la “Sierra de la Demanda”, cuyo objeto es la recogida y tratamiento de residuos sólidos, o la Mancomunidad de “Aguas de Piedrahíta-Malpartida de Corneja” o la “de la Presa de Gamonal”, que prestan el servicio de abastecimiento de aguas; lo habitual es que las mancomunidades, junto a servicios de esta naturaleza, ejerzan también otras actividades encaminadas al desarrollo de

mancomunidad que encontrará nuevo reconocimiento normativo, ya bajo la vigencia de la LRSAL, en la “mancomunidad de ámbito comarcal” diseñada por la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de Valencia, y en la “mancomunidad de interés general” introducida en la Ley de Administración local de la Comunidad de Madrid de 2003 por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de esta Comunidad.

4. Las regulaciones más recientes confirman la decantación del legislador autonómico en favor de la mancomunidad de objeto amplio, al igual que las propuestas de reforma existentes a nivel estatal

La regulación de las mancomunidades de municipios en las comunidades autónomas de Madrid y Valencia, transcurridos ya varios años de la entrada en vigor de la LRSAL, certifica el fracaso de los intentos de esta norma por reconducir la entidad al ámbito de la ejecución de obras y prestación de servicios municipales básicos, al seguir configurando mancomunidades de objeto amplio y abierto en las que la competencia municipal concurre con las de otras instancias, como la autonómica o provincial, y que parecen pensadas más para la articulación de un nuevo nivel supramunicipal de gobierno que para ofrecer respuesta a necesidades concretas y puntuales de determinados territorios.

La Ley valenciana de 2018, en la que constituye una importante novedad en nuestro ordenamiento, define en su artículo 2.2 a las mancomunidades —es la única norma que lo hace, hasta ahora— como “entidades locales territoriales” para potenciar “un desarrollo social y económico sostenible, equilibrado e igualitario de estos municipios y sus respectivos territorios”⁶⁷. La Ley, en una regulación confirmada por la Sentencia del Tri-

su territorio y el fomento del empleo. Son los casos, en información de nuevo obtenida de las páginas web de las propias entidades, y a título de nuevo puramente ilustrativo, de la “Mancomunidad de Madrigal de las Altas Torres”, que también asume el “fomento del empleo”, o de la Mancomunidad del “Bierzo Oeste”, que junto con la recogida y el tratamiento de residuos, el servicio de extinción de incendios y la realización de determinadas obras, tiene asignados “el desarrollo turístico y cultural y deportivo de los Municipios integrantes” y “la promoción de la agricultura y la ganadería”. Tampoco faltan ejemplos de entidades que no prestan ningún servicio de los establecidos en el art. 26 de la LBRL, centrandose exclusivamente su actividad en —por ejemplo— la potenciación del turismo de su territorio, como es el caso de la “Mancomunidad Raíces de Castilla” o de la “Mancomunidad Encuentro de Caminos”.

67. El art. 74.bis.2 de la Ley de Administración Local de Madrid define las “mancomunidades de interés general” como entidades locales “de base asociativa y carácter voluntario, para la gestión de servicios comunes o para la coordinación de actuaciones de carácter funcional o territorial de los municipios que las integran”.

bunal Constitucional 105/2019, de 19 de septiembre, crea, como un tipo concreto de entidad, la mancomunidad de “ámbito comarcal”, cuya declaración, al igual que la de “mancomunidad de interés general” en la Comunidad de Madrid⁶⁸, compete a la Administración autonómica siempre y cuando la entidad reúna los requisitos que la Ley recoge en su título III. Entre ellos, y como establece su artículo 12.2, la asunción en sus estatutos de la “gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local”, exigencia coincidente con la de la Ley de mancomunidades extremeña antes de su modificación por el Decretoley 3/2014 y que, sin embargo, no figura entre las condiciones establecidas por la Ley madrileña para la declaración de “mancomunidad de interés general”, entre las que sí aparece, en cambio —en la que constituye una clara vinculación de la entidad con los problemas propios de los pequeños y medianos municipios—, la necesidad de su integración “por municipios con población igual o inferior a 20.000 habitantes”, en número además no menor de diez y que no formen parte de otra mancomunidad de tal tipo⁶⁹. La obtención, en la Comunidad Valenciana, de la condición de mancomunidad de “ámbito comarcal” en aquellas demarcaciones territoriales que la propia Ley determina⁷⁰, implica, previsión más exigente que la de la norma madrileña, que la entidad gestione “actividades y servicios públicos por lo menos a la mitad de los municipios asociados y que, en conjunto, sumen más de la cuarta parte de la población total”⁷¹. La Ley dispone un amplio elenco de materias en las que puede proyectarse su actuación; entre otras, la sostenibilidad medioambiental, seguridad, sanidad, educación, ordenación del territorio, urbanismo, vivienda o infraestructuras. No obstante, y a diferencia de la Ley extremeña en la que está claramente inspirada, esta norma no impone la necesaria participación del ente en un número mínimo de áreas de actuación, lo que posibilita, como destacó el Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana en su Dictamen 259/2017, de 12 de abril, al Anteproyecto, que cada entidad adecúe su objeto a las características y necesidades de su territorio⁷². No ha sido este el criterio de la

68. Art. 74.ter de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local, introducido por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre.

69. Art. 74.bis.5.a).

70. Exigencia establecida por el art. 2.3. El anexo de la Ley establece esas demarcaciones.

71. La Ley madrileña, en su art. 74.bis.5.f), exige la prestación efectiva por la mancomunidad de servicios “al menos a la mitad de los municipios o a un número inferior que represente, al menos, a la mitad de la población”.

72. En efecto, al órgano consultivo no le convenció la previsión del Anteproyecto que establecía la participación de la mancomunidad en —al menos— tres de las áreas de actuación previstas, “pues podría darse el caso de que una mancomunidad prestara servicios de enorme potencia, solvencia o utilidad en servicios concentrados en áreas cuyo número impide la califi-

Comunidad de Madrid, que mantiene la obligación de que la mancomunidad preste servicios “en un número no inferior a tres de las áreas competenciales que se citan”, áreas que, no obstante, vienen sustancialmente a coincidir con las establecidas en otras normas que regulan entidades de este tipo⁷³. Interesa destacar, de otra parte, la posición de la Comunidad Valenciana, expresada en el mismo preámbulo de la Ley, favorable a la conversión de esta mancomunidad en una “estructura asociativa estable y sólida para la mejora de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y de su participación en los asuntos públicos”, “referencia básica”, además, para “la implementación de las políticas y servicios del resto de administraciones públicas de la Comunitat Valenciana”, en lo que puede considerarse como un primer paso para la consolidación, a partir de la voluntad asociativa de los municipios, de un nivel supramunicipal al servicio de los intereses generales de sus habitantes, como igualmente ha de ocurrir en la Comunidad de Madrid, aunque su legislador haya sido mucho más parco a la hora de dar cuenta de las razones que justifican la introducción de este tipo de mancomunidades de “interés general”, al limitarse a señalar, en la exposición de motivos de la Ley que instaura la figura, que su objetivo es el de crear “un sector público supramunicipal más eficiente, productivo y eficaz”. Un nivel supramunicipal que, en el caso de Valencia, necesariamente tendrá que convivir con las diputaciones, con cuyas competencias puede llegar a solaparse, algo de lo que es consciente la Ley que lo regula, que establece que “las diputaciones provinciales deben articular una colaboración permanente, estable y sostenida con las mancomunidades para hacer efectiva la prestación de servicios”⁷⁴. En el caso de Madrid, sin embargo, ese nivel, al que hoy no representa ninguna otra entidad, puede ser bien cubierto por estas nuevas mancomunidades.

Aunque no resulta fácil conseguir información actualizada sobre la realidad de estas entidades en cada territorio, puede destacarse que en el Registro de Entidades Locales del Gobierno de la Comunidad Valenciana solo figuran, en consulta efectuada el 11 de septiembre de 2023, cinco “manco-

cación comarcal, y sin embargo darse el caso contrario de que una mancomunidad preste servicios poco relevantes pero concentrados en diversas Áreas, lo que permite dicha calificación”.

73. Art. 74.bis.5.f).

74. En particular —añade el art. 36.8—, “las diputaciones provinciales contarán necesaria y prioritariamente con las mancomunidades de ámbito comarcal para la prestación de los servicios obligatorios y esenciales, así como para la modernización de la gestión de los pequeños municipios”. Cuestionada esta previsión, la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 105/2019, de 19 de septiembre, declaró su conformidad con la norma fundamental siempre que se interprete en el sentido de que la prioridad que establece “no permite excluir la colaboración con otros entes locales, ha de referirse a las actividades y servicios a las que alude el art. 12.2.d) y debe ser concretada por la diputación provincial en la forma que estime oportuna”.

municipalidades de ámbito comarcal⁷⁵, de las 68 mancomunidades existentes, algunas de ellas creadas tras la entrada en vigor de la Ley de 2018 o modificadas tras esa fecha⁷⁶, lo que lleva a pensar que no ha existido una aplicación de la figura que pueda considerarse significativa, a lo que, sin duda, habrá contribuido, entre otros factores, el hecho de que la decantación por la “mancomunidad de ámbito comarcal” sea una opción, no una imposición, y puede ser que, también, la existencia, cuando la Ley se aprueba, de muchas entidades que ya contaban con un objeto amplio, coincidente, en último término, con el reconocido por la norma⁷⁷. Habrá, no obstante, que dejar transcurrir algo más de tiempo para ver cómo evoluciona la organización territorial en esta Comunidad Autónoma, dado además que acaba de producirse un cambio en la fuerza política que la ha gobernado en los últimos años. También habrá que estar atentos a las calificaciones como mancomunidades de “interés general” que puedan producirse en la Comunidad de Madrid. En este caso, la disposición que las crea sí establecía un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para que las existentes adaptaran, “si procediese”, sus estatutos a “lo dispuesto en esta Ley”⁷⁸. Ese plazo ha concluido recientemente, a finales de junio de 2023. La página web de la Comunidad de Madrid da cuenta, en consulta efectuada el 13 de septiembre de 2023, de la presencia en su territorio de cuarenta y cuatro mancomunidades⁷⁹, ninguna de “interés general”. Tampoco hemos encontrado órdenes “del titular de la Consejería competente en materia de Administración local” que acuerden esa declaración⁸⁰.

Finalmente, habrá que estar también pendientes de los movimientos de reforma del régimen local existentes en Cataluña, pues, de fraguar las propuestas iniciales desde las que se trabaja en esta Comunidad, se produciría, sin embargo, una corrección importante de la mancomunidad

75. Son las mancomunidades “de la Ribera Alta”, “de Municipios Rincón de Ademuz”, “Intermunicipal del Alto Palancia”, “Comarcal de la Marina Alta”, y de “Municipios de la Safor”, existentes ya a la entrada en vigor de la Ley y que, según se desprende de la información ofrecida en sus páginas web, modifican sus estatutos para adquirir esa condición.

76. Como son los casos, entre otros, de las Mancomunidades “de la Plana del l’Arc”, “Ombria de la Serra Requena”, de “Servicios Sociales AMABS” o de “Servicios Sociales Porta de la Vall”.

77. Como puede ejemplificarse en el caso de la Mancomunidad “Horta Nord”, cuyos estatutos vigentes, que datan de 2016, establecen que la “mancomunidad se constituye al objeto de la prestación servicios” en un conjunto de ámbitos materiales sustancialmente coincidentes con los propios de las de “ámbito comarcal” según lo dispuesto en la Ley de 2018. No obstante, no determinan, como expresamente exige esta norma, que “asumen entre sus fines la gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local”.

78. Disposición transitoria 1.^a.

79. Algunas menos que en el Inventario de entes del sector público del Ministerio de Hacienda, en el que, en esa misma fecha, para esta Comunidad Autónoma figuran 51 entidades.

80. Órgano competente según dispone el art. 74.ter.3.

“evolucionada”, por usar el más antiguo de sus calificativos, que impera en nuestros días en favor de una entidad de uso más limitado, apegada a la prestación de determinados servicios municipales. En efecto, la Memoria del Anteproyecto de Ley de Gobiernos locales, en la misma línea que un Proyecto de Ley anterior que no llegó a prosperar⁸¹, expresa con claridad que, “por lo que respecta a la creación y mantenimiento de mancomunidades y otras formas de gestión conjunta de servicios locales, estas deberían tener un carácter subsidiario y más excepcional que el que ha tenido hasta ahora”, pues deben ser las comarcas las que conformen el “ámbito de prestación o gestión común de los servicios municipales”, y las veguerías las que aseguren la “garantía de los servicios municipales ejerciendo sus funciones de cooperación y asistencia coordinadamente con las comarcas”⁸². Habrá que ver qué es lo que finalmente dispone la Ley que, en su caso, llegue a aprobarse, y si, con ella, se inicia una nueva tendencia en lo que a la regulación de la mancomunidad de municipios se refiere, aunque no debe perderse de vista que es la opción de una comunidad autónoma que cuenta con un escalón, el comarcal, inexistente en el resto del Estado salvo en Aragón.

También en el plano de posibles innovaciones normativas, en este caso de alcance estatal, resulta obligada una referencia al Anteproyecto de Ley de reforma de la LBRL que se anunciaba por el Gobierno en la primavera de 2022⁸³, con el objetivo fundamental de incorporar a nuestro ordenamiento un régimen propio para “los municipios de menor población o en riesgo de despoblación”. Aunque no nos consta que se haya avanzado en la elaboración de una norma que, de prosperar la iniciativa, puede variar mucho a lo largo de su tramitación —lo que hace que no tenga sentido profundizar en el borrador al que he tenido acceso—, sí puede destacarse, como idea general, su decantación, en la respuesta a los problemas de los municipios a los que

81. Concretamente del Proyecto de Ley de Gobiernos locales presentado en el Parlamento catalán en 2013, que exigía, para que pudiera crearse una mancomunidad para la prestación de servicios locales, la acreditación de que esta no se podía llevar a cabo por la comarca o el área metropolitana, y de que tampoco podía satisfacerse mediante un convenio (Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núm. 141, de 9 de diciembre de 2013).

82. El Gobierno de Cataluña aprobó, con fecha de 3 de mayo de 2022, las “Memorias Preliminares” de los Anteproyectos de leyes de “Gobiernos locales” y del “Estatuto de los municipios rurales”, abriéndose un trámite de consulta previa a su redacción, que concluyó el 14 de julio siguiente. No hemos podido obtener información sobre los pasos que hayan podido darse, si es que se han dado, a partir de esa fecha.

83. El INAP, en su edición de 10 de marzo de 2022 de “La Administración al día”, daba cuenta de cómo la ministra de Política Territorial había avanzado, días antes, que “el Ejecutivo central aprobará la próxima semana el anteproyecto que reforma la ley de bases de régimen local, que, entre otras cosas, también recoge el Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población”; texto que, según se afirmaba, sería llevado al Consejo de Ministros de la siguiente, lo que no ocurrió ni ha ocurrido aún.

tal régimen sería aplicable, por el nivel supramunicipal de gobierno, por las diputaciones, cuyas competencias se refuerzan, y por una cooperación voluntaria, aunque incentivada, articulada a través de “mancomunidades integradas”, que se configuran como uno de los “instrumentos de colaboración con los municipios de menor población o en riesgo de despoblación” que se recogen en el Anteproyecto, lo que, de llegar a aprobarse, supondría el respaldo definitivo, en este caso en el Derecho del Estado, a esa mancomunidad que hace tiempo que dejó de ser la entidad válida solo para la ejecución de una obra o la prestación de un servicio municipal⁸⁴.

5. Algunas consideraciones finales

Proceden, para concluir este estudio, unas breves consideraciones finales que puedan, en su caso, contribuir a la necesaria reflexión sobre la mejor ordenación de las mancomunidades de municipios en el contexto del más amplio e imprescindible debate sobre la “adecuada estructuración del sistema local español”, algo sobre lo que, como señalaba Font i Llovet (2013: 154) en la discusión abierta con ocasión de la reforma legal de 2013, aunque en palabras de plena actualidad, existe “una coincidencia básica entre los administrativistas españoles”, aunque lógicamente puedan existir pareceres diferentes sobre el alcance y los términos de esa “estructuración” que, sin duda, ha de afectar de manera fundamental al denominado “nivel intermedio de gobierno local” del que las mancomunidades constituyen hoy una de sus piezas fundamentales. Un éxito, el de esta entidad, que no debe sorprender, pues aúna valores importantes: el más relevante, quizás, el de que sean los municipios los que decidan sobre su creación y determinen su objeto, facilitando la prestación de cada servicio, el ejercicio de cada competencia, en ese nivel adecuado a sus propias características y a las del espacio que les sirve de base, lo que evidencia la necesidad de atender a la diversidad del territorio en la articulación de este nivel de gobierno⁸⁵. Las mancomunidades, en suma, tienen la “virtud fundamental” de “cohesionar, por una parte, los principios de eficacia y de proximidad, y, por otra, los principios de eficiencia y de representación democrática, en la gestión de las funciones y servicios públicos”⁸⁶; y constituyen, como la experiencia de-

84. Sobre la conveniencia de un estatuto básico para los pequeños municipios, el alcance de la competencia estatal en la materia y sus contenidos posibles, puede verse el reciente y completo estudio de Almeida Cerredá (2023), o el de Rivero Ortega (2023), que ofrece un análisis crítico del Anteproyecto de Ley del Régimen de los Municipios de Menor Población, y diversas consideraciones sobre si un estatuto especial para estos municipios puede realmente servir para “afrontar el reto demográfico”.

85. Destacada, en unos u otros términos, por autores como Font y Vilalta (2021: 20-21) o Díez Sastre (2019: 124-126).

86. Almeida Cerredá (2012: 626).

muestra, una buena alternativa a la fusión de esos municipios con niveles muy bajos de población⁸⁷, pero también una opción válida para la prestación conjunta de determinados servicios en grandes áreas urbanas⁸⁸. Ahora bien, el reconocimiento de su extraordinario valor no puede servir de excusa para ocultar sus carencias y denunciar los problemas y retos a los que se enfrentan. De hecho, diferentes autores vienen manifestándose, desde hace ya algunos años, en términos favorables a la reconsideración de su objeto⁸⁹. También se han denunciado “las duplicidades organizativas” que generan⁹⁰, o la “devaluación que implican del principio constitucional de ‘centralidad municipal’”⁹¹, llegando incluso a sugerirse, como ya apuntamos, su posible supresión, “acompañada de una redistribución de competencias entre municipios y provincias que asigne a estas últimas aquellas competencias que los municipios no puedan prestar”⁹², a partir de la constatación de que “la provincia (o algunas provincias) ha sido desplazada del ejercicio de aquellas competencias que está llamada a desarrollar”⁹³.

En verdad, el punto central, y primero, de cualquier debate sobre las mancomunidades, inseparable de la propia reflexión sobre el nivel supra-municipal de gobierno en el que necesariamente debe incardinarse, radica en la delimitación de la propia función o razón de ser de cada una de las entidades que integran dicho nivel, aun cuando ello no sea fácil, entre otros motivos, porque compromete tanto al legislador estatal como al autonómico, exige atender a la diversidad de cada territorio y se encuentra con el inevitable escollo que supone el carácter indisponible de la provincia a menos que se reforme la Constitución, algo que, en las circunstancias actuales, resulta más que improbable. Es, en efecto, imprescindible alcanzar, en términos de Velasco Caballero (2010: 31), la “propia razón de existir” de cada una de esas entidades, saber —lo que en muchos casos cuesta averiguar— qué enti-

87. Como lo demuestra el hecho, según las propias estadísticas que ofrece en su página web la Comunidad de Castilla y León con datos obtenidos de su Registro de Entidades Locales, de que casi el cien por cien de los municipios de la práctica totalidad de sus provincias pertenece, al menos, a una mancomunidad. Por ejemplo, en el caso de Valladolid la cifra asciende al 99,56 %, al 98,95 % en Palencia, y al 97,58 % en los casos de Ávila o Zamora. También expresa la importancia de la entidad, como respuesta a la incapacidad de muchos municipios para prestar satisfactoriamente sus servicios, el hecho de que el de recogida de residuos forme parte del objeto del 69,36 % de las mancomunidades existentes, y el de abastecimiento domiciliario de agua potable, del 41,7 %.

88. Como puede comprobarse, tomando en este caso como ejemplo las mancomunidades andaluzas, en las de la “Comarca del Campo de Gibraltar”, “Bahía de Cádiz” o “Costa del Sol Occidental”, entre otras.

89. En tal sentido, Zafra Víctor (2011: 96) y Castillo Blanco (2016: 1973).

90. Díez Sánchez (2015: 157).

91. Velasco Caballero (2012: 62-63).

92. Arenilla Sáez (2012: 193-214).

93. Como denunciara la Fundación Democracia y Gobierno Local (2011: 193).

dades valen para qué cosa, y decidir cuál o cuáles son, en cada comunidad autónoma, las más adecuadas para la satisfacción de los diferentes intereses supramunicipales, pues lo contrario desemboca en “la duplicidad y la ineficiencia” y termina privando de “justificación a una necesidad estructural”⁹⁴. Y es que desde luego, y por tantas razones en las que no es preciso abundar, no parece aceptable que en un mismo territorio concurren varias entidades para satisfacer idéntico interés público, desarrollar igual competencia, por más que existan algunas disposiciones que intentan justamente evitarlo⁹⁵. En ese proceso de definición de la funcionalidad propia de cada ente debe prestarse además especial atención a su articulación entre sí y, en particular, con la provincia, instancia necesaria que, de conformidad con la regulación establecida en la LBRL, tiene a su cargo la satisfacción de los intereses supramunicipales y la cooperación y asistencia a los municipios, ámbitos en los que, en principio, están llamadas también a desenvolverse esas entidades. Existen ya algunas propuestas doctrinales encaminadas a aportar criterios para la decantación en favor de unas u otras entidades⁹⁶, aunque su estudio excede naturalmente del objeto de este trabajo.

La reflexión sobre la razón de ser y función propia de las mancomunidades de municipios, concretamente, pasa, sin duda, por una valoración sobre el sentido y la conveniencia de esa distinción tan consolidada en nuestro ordenamiento entre la mancomunidad “tradicional” y la “evolucionada”, calificada ya por alguna ley autonómica como entidad territorial y que, puesto que sirve a la satisfacción de intereses múltiples y heterogéneos en áreas en las que concurren varios términos municipales, viene —o al menos el riesgo

94. López-Medel y Zafra (2012: 266).

95. Como es el caso, por ejemplo, del art. 61.2 de la Ley de Autonomía local de Andalucía, que establece que “no podrán coexistir dos o más entidades de cooperación sobre un mismo territorio cuando coincidan en un mismo objeto”, por lo que el expediente de creación de una nueva entidad “deberá incluir, en todo caso, la fórmula y procedimiento de absorción de la entidad preexistente”. A la misma idea responde la previsión de la Ley 31/2010, de 3 agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, que dispuso la sucesión por esta “de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona” (disposición adicional 4.^a). O las normas del Texto refundido de la Ley de Comarcas de Aragón relativas a la asunción por estas entidades de competencias desempeñadas por mancomunidades (arts. 37 y 38); un texto que también establece que “en el caso de que por Ley de las Cortes de Aragón se cree el Área Metropolitana de Zaragoza con el carácter de entidad local, podrán corresponder a la misma las competencias atribuidas a la comarca respecto de su propio ámbito territorial” (disposición adicional 16.^a).

96. De entre las que destaca el “sistema de evaluación comparativa de la legitimidad de los distintos tipos de Administraciones locales”, sugerido por Velasco Caballero (2010). También, y desde otro punto de vista, cabe apuntar las posibilidades que podría brindar una mejor regulación, muy deficitaria a día de hoy, del nivel óptimo de prestación de los diferentes servicios públicos a partir de las posibilidades ofrecidas por la ordenación del territorio y las técnicas a su servicio, en el sentido ya apuntado por Bassols Coma (1996: 462-465), o, años más tarde, por López Ramón (2011: 108).

existe— a solaparse con la provincia, hasta el punto —según hemos expuesto ya— de que existen autores que propugnan una vuelta al sentido tradicional de la entidad caracterizado por su vinculación con la ejecución de obras o la prestación de servicios determinados de titularidad municipal, parecer compartido por la Fundación Democracia y Gobierno Local (2011: 179) o la Federación Española de Municipios y Provincias, que llegó a plantear la eliminación de todas aquellas mancomunidades que se han convertido en un auténtico nivel intermedio de gobierno local⁹⁷. La conveniencia de este debate cobra, sin duda, singular importancia en aquellas comunidades autónomas cuyos territorios están comarcalizados, toda vez que puede llegarse a una evidente confusión entre el cometido propio de una y otra instancia. El mismo calificativo de “mancomunidad de ámbito comarcal” en normas como la Ley valenciana de 2018, o las disposiciones que en diferentes leyes autonómicas establecen la posibilidad de que las comarcas sustituyan a las mancomunidades⁹⁸, o impiden que puedan constituirse “mancomunidades de interés comarcal”, una vez se haya procedido a la comarcalización del territorio⁹⁹, dan cuenta de la evidente conexión y tensión que existe entre ambas entidades y de la necesidad, por consiguiente, de deslindar bien sus funciones y lograr su adecuada articulación, sin descartar, por supuesto, la opción por una u otra. Y lo mismo puede decirse de aquellos espacios en los que existe un área metropolitana, como correctamente entendió la Ley del Área Metropolitana de Barcelona al disponer, como señalamos, que esta entidad sucediera a la mancomunidad de municipios existente en ese mismo espacio¹⁰⁰. Desde luego, y en principio, allí en donde exista una comarca o un área metropolitana no parece que tenga mucho sentido la mancomunidad que asume fines múltiples y no siempre bien definidos en distintos sectores de la actividad pública. Podrá, en su caso, tenerlo la llamada a resolver necesidades puntuales de concretos municipios en un determinado momento. Es la solución a la que parece apuntar la Comunidad catalana, que, de prosperar ese Anteproyecto de Ley de Gobiernos locales en curso, configurará las mancomunidades —como queda reflejado en la “Memoria preliminar” aprobada por el Gobierno—, con un “carácter subsidiario y más excepcional que el que ha tenido hasta ahora”, pues las comarcas deben ser el “ámbito de prestación o gestión común de los servicios municipales”.

97. “Propuestas de la Comisión de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares. Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias” (Federación Española de Municipios y Provincias, 10 de abril de 2012).

98. En tal sentido, arts. 32.4 de la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León, de 4 de junio, y 37 del texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón.

99. Como ya establecía la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (art. 86.5).

100. Disposición adicional 5.ª.

De otra parte, cabe plantear si la regulación vigente no precisa de algunas modificaciones que perfeccionen el régimen de esta entidad. Aunque el estudio tendría que hacerse y la decisión tendría que tomarse a partir del ordenamiento propio de cada comunidad autónoma y de la situación de las mancomunidades en los distintos territorios, en términos generales, cabe plantear la oportunidad de una ordenación que establezca las necesarias diferencias entre las mancomunidades “tradicionales” y las “evolucionadas”, en cuyo ámbito, a su vez, quizás hubiera que diferenciar, como ya hace la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio, de Castilla y León¹⁰¹, entre las mancomunidades de “interés general urbano” y las de “interés general rural”, dado que los problemas y necesidades de los territorios en los que se asientan unas y otras son muy distintos, por lo que debe serlo también, en la medida necesaria, su régimen jurídico en aspectos como la organización de la entidad, las reglas de funcionamiento de sus órganos y, por supuesto, su objeto, que debería quedar delimitado con una mayor precisión, de tal forma que desaparezcan aquellos estatutos en los que resulta realmente difícil averiguar cuáles son las competencias que otorgan, con la consecuencia, en muchos casos, de la propia inactividad del ente creado, que, en otras ocasiones, obedece también a la falta de medidas que garanticen la sostenibilidad financiera y el mantenimiento de la entidad, otro de los extremos en que el ordenamiento ha de avanzar, ahondando, por ejemplo, en esa acción de fomento que constituye, en todas las leyes que las regulan, la principal justificación de esa declaración de mancomunidades “comarcales”, “integrales” o de “interés general”.

Confiemos en que las anunciadas modificaciones legales tanto a nivel estatal como autonómico contribuyan a una mejor ordenación de estas entidades, cuya capacidad al servicio de la satisfacción de numerosos intereses públicos viene suficientemente avalada por su ya larga historia.

6. Bibliografía

- Almeida Cerrada, M. (2012). La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España. *Istituzioni del federalismo: Rivista de studi giuridici e politici*, 3, 599-638.
- (2023). Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 59-81.
- Arenilla Sáez, M. (2012). El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios. En VV. AA. *Elementos para un debate sobre la Re-*

101. Capítulos II y III del título IV.

- forma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico* (pp. 159-220). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno y Local.
- Barrero Rodríguez, C. (2015). La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 170, 21-52.
- (2016). Las Mancomunidades en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. El mantenimiento final de la situación anterior. En J. M.^a Baño León (coord.). *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado* (vol. II, pp. 2091-2113). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
 - (2019). De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución? *Documentación Administrativa*, 6, 81-102.
 - (2023). Las técnicas de cooperación en el contexto de la organización comarcal. En T. Font i Llovet (dir.). *Repensar el govern local: perspectives actuals* (pp. 105-138). Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Bassols Coma, M. (1996). Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley reguladora de las bases del régimen local: Experiencias y perspectivas. En VV. AA. *La provincia en el Estado de las autonomías* (pp. 377-471). Madrid: Diputación de Barcelona - Marcial Pons.
- Calonge Velázquez, A. (2015). La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, ext. 1, 47-58.
- Carbonell Porras, E. (2010). 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*, 4, 57-96.
- (2012). ¿Existe un criterio sobre las diputaciones provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía. En L. Cosculluela Montaner y L. Medina Alcoz (dirs.). *Crisis económica y reforma del régimen local* (pp. 173-194). Cizur Menor: Thomson-Reuters.
 - (2018). La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 9, 5-21.
 - (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 8-28.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2004). La Administración local en el espacio autonómico. En *Congreso Municipio Siglo XXI. Ciudadanía y Gobierno Local*. Zaragoza.

- Castillo Blanco, F. (2016). La reforma de los gobiernos locales en España: ¿Una oportunidad perdida para lograr una planta local competitiva y sostenible? En J. M.^a Baño León (coord.). *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado* (vol. II, pp. 1947-1973). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Díez Sánchez, J. J. (2015). Estrategias para ganar tamaño en la gestión administrativa tras la reforma local de 2013. En A. Boix Palop y A. M.^a de la Encarnación Valcárcel (coords.). *Los retos del Gobierno local tras la reforma de 2013* (pp. 145-164). Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Díez Sastre, S. (2019). Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos. *Documentación Administrativa*, 6, 114-128.
- (2023). El tratamiento de las grandes ciudades y la actualización del régimen local de Barcelona. En T. Font i Llovet (dir.). *Repensar el govern local: perspectives actuals* (pp. 41-64). Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Fernández-Figueroa Guerrero, F. (2014). Las diputaciones provinciales y los Gobiernos locales intermedios en la reforma local. En J. A. Santamaría Pastor (coord.). *La reforma de 2013 del régimen local español* (pp. 157-169). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Font i Llovet, T. (1992). Aproximación a la estructura de la Administración local en España. En VV. AA. *Informe sobre el Gobierno Local* (pp. 23-40). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- (2013). Conclusiones. En J. J. Díez Sánchez (coord.). *La planta del Gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (pp. 153-156). Madrid: Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo - Fundación Democracia y Gobierno Local.
 - (2016). Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación, interiorización. En J. M.^a Baño León (coord.). *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado* (vol. II, pp. 1929-1945). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
 - (2023). L'estat actual del govern local: diversitat, flexibilitat, dinamisme. En T. Font i Llovet (dir.). *Repensar el govern local: perspectives actuals* (pp. 11-39). Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2015). Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización. *Anuario del Gobierno Local 2014*, 11-42.
- Font i Llovet, T. y Vilalta Reixach, M. (2021). El Gobierno local en 2020, un año para no olvidar. *Anuario del Gobierno Local 2020*, 17-46.

- Forcadell Esteller, X. (2016). Los Gobiernos locales supramunicipales en Cataluña: evolución normativa y jurisprudencial, y perspectivas de futuro. *Anuario del Gobierno local 2015/16*, 151-186.
- Franco Jiménez, T. y Zafra Víctor, M. (2022). La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la Ley de Bases del Régimen Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 17, 139-154.
- Fundación Democracia y Gobierno Local. (2011). *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Llucà i Sabarich, I. (2011). ¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal? La solución: áreas básicas administrativas. *Cuadernos de Derecho Local*, 26, 102-119.
- López Ramón, F. (2011). Políticas ante la fragmentación del mapa municipal. En J. M.^a Gimeno Feliú (coord.). *Organización local. Nuevos modelos* (pp. 67-112). Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters.
- López-Medel Báscones, J. y Zafra Víctor, M. (2012). Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación. En VV. AA. *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico* (pp. 250-280). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Lucas Lucas, C. (2014). El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales. En J. A. Santamaría Pastor (coord.). *La reforma de 2013 del régimen local español* (pp. 173-191). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Mellado Ruiz, L. (2014). *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?* Granada: CEMCI.
- Ministerio para las Administraciones Públicas. (1994). *Las Mancomunidades Intermunicipales en el Régimen Local Español*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Nieto Garrido, E. (2014). La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 165, 103-146.
- Ortega Gutiérrez, D. (2023). La fusión de municipios en España: una asignatura pendiente en la gobernanza local. *Revista General de Derecho Administrativo*, 62, 1-35.
- Ortega Jiménez, M.^a del P. (2014). Organización del sector público instrumental local tras la reforma de su normativa reguladora básica. *Revista de Estudios Locales. Cunal*, extra 169, 294-322.
- Rebollo Puig, M. (2008). La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 308, 151-206.

- Rivero Ortega, R. (2023). El estatuto de los pequeños municipios. En T. Font i Llovet (dir.). *Repensar el govern local: perspectives actuals* (pp. 139-150). Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Rivero Ysern, J. L. (2014). Capítulo 1. La crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la Administración Local. En J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez (coords.). *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Madrid: La Ley.
- Santamaría Pastor, J. A. (2014). El régimen de las competencias locales y el dilema de la esfinge. En J. A. Santamaría Pastor (coord.). *La reforma de 2013 del régimen local español* (pp. 139-156). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Toscano Gil, F. (2015). El consorcio administrativo en la encrucijada. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 3, 35-57.
- (2016). Otra vez los consorcios administrativos: novedades introducidas por la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público. *Revista Vasca de Administración Pública*, 105, 473-513.
- Velasco Caballero, F. (2010). La planta local de España: criterios para la toma de decisiones. *Anuario de Derecho Municipal*, 4, 25-53.
- (2012). Competencias para la reforma de la planta municipal. *Cuadernos de Derecho local*, 29, 59-81.
- (2021). Reformas en el régimen local: el inicio de un nuevo ciclo. *Anuario de Derecho Municipal*, 15, 23-48.
- Vilalta Reixach, M. (2023). Las áreas metropolitanas en España. Propuestas para una reforma. En T. Font i Llovet (dir.). *Repensar el govern local: perspectives actuals* (pp. 65-103). Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Villar Rojas, F. (2014). Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En F. Balaguer Callejón y E. Arana García (coords.). *Libro Homenaje al Profesor Rafael Barranco Vela* (vol. II, pp. 2421-2454). Cizur Menor: Aranzadi, Thomson-Reuters.
- Zafra Víctor, M. (2011). El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España. *Cuadernos de Derecho Local*, 27, 91-100.
- (2012). La intermunicipalidad, modelo de Estado. La provincia en el Estado autonómico. En L. Cosculluela Montaner y L. Medina Alcoz (dirs.). *Crisis económica y reforma del régimen local* (pp. 125-172). Cizur Menor: Thomson-Reuters.
- Zamora Roselló, M.^a R. (2013). La reestructuración de la planta del Gobierno local y las mancomunidades de municipios. En J. J. Díez Sánchez (coord.). *La planta del Gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (pp. 139-150). Madrid: Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo - Fundación Democracia y Gobierno Local.