

Perversiones y novedades de la cooperación municipal

Ferran Torres Cobas

*Director de los Servicios Jurídicos
de la Diputación de Barcelona.*

*Subdirector de la Fundación Democracia
y Gobierno Local*

1. Cooperación y financiación local: el derecho a la financiación frente a la concesión graciable.
2. El difícil encaje de la cooperación local en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.
3. Las comunidades de municipios catalanas como nueva fórmula de cooperación intermunicipal.
- 3.1. Introducción. 3.2. El nuevo régimen jurídico de las mancomunidades de municipios. 3.3. Las comunidades de municipios como una nueva fórmula de cooperación horizontal.

1. Cooperación y financiación local: el derecho a la financiación frente a la concesión graciable

El diccionario de la Real Academia Española define la acción de cooperar (del latín *cooperari*) como la de obrar juntamente con otro u otros para obtener un determinado resultado. Por cooperación municipal entendemos, por tanto, el obrar conjunto del municipio con otra u otras administraciones públicas para obtener un determinado resultado de competencia municipal.

La regulación básica de la cooperación municipal, o de lo que la ley denomina asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, está contenida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante LBRL). Dicha ley separa con nitidez la cooperación municipal que deben prestar las diputaciones provinciales (artículo 36 de la LBRL) –que constituye una competencia propia de éstas «*en todo caso*» por ser un fin específico de la provincia el asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal (artículo 31.2 a) de la LBRL)–, de la cooperación que pueden prestar las administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, que se desarrolla con carácter voluntario, bajo las fórmulas y en los términos previstos en las leyes (artículo 57 de la LBRL).

La regulación de la cooperación municipal contenida en la LBRL tiene concreción normativa por parte del Estado en los artículos 61 a 71 del Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, y en el Real decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. El desarrollo autonómico se encuentra contenido en la correspondiente normativa de cada comunidad autónoma.

Junto a esta cooperación interadministrativa voluntaria, la LBRL contempla la cooperación interadministrativa obligatoria cuando dispone [artículo 55, apartado d)] que las administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán prestar, en sus relaciones recíprocas y en su ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas. En este caso, establece el artículo 4.3 de la Ley de procedimiento administrativo común (LPAC), la asistencia y cooperación requerida sólo puede negarse en los supuestos tasados que el precepto describe¹ y dicha negativa debe ser comunicada motivadamente a la Administración solicitante. A este tipo de cooperación, para diferenciarla de la anterior, la denominaremos colaboración.

De lo anteriormente expuesto se desprende con claridad un primer presupuesto que no podemos desconocer: que la cooperación vertical, es decir, la que prestan las administraciones del Estado y de las comunidades autónomas a los municipios, tiene carácter voluntario para las dos partes, mientras que la cooperación municipal que prestan las diputaciones provinciales presenta una voluntariedad unilateral, en el sentido de que sólo es potestativa para los municipios, que son eventuales receptores de la misma, pero obligada para las diputaciones que la han de prestar, toda vez que la cooperación municipal con los municipios de su provincia constituye su competencia nuclear (artículos 31 y 36 de la LBRL).

A nadie se le escapa que entre la cooperación económica municipal que realizan las administraciones del Estado y de las comunidades autónomas y la financiación municipal que realizan esas mismas administraciones existe cierta similitud conceptual. De hecho, el diccionario de la Real Academia Española define financiar como la acción de aportar el dinero necesario para una empresa o sufragar los gastos de una actividad, obra, etc., lo que tiene mucho que ver con el acto de aportar dinero a un municipio para obtener un determinado resultado, que es en lo que consiste propiamente la cooperación económica. La diferencia entre financiación municipal y cooperación económica municipal no debe, por tanto, procurarse en el significado de las palabras, sino en el marco legal.

Como es sabido, el artículo 142 de la Constitución española (CE) establece que las haciendas locales deben disponer de medios suficientes para el ejercicio de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas, y "se nutrirán, fun-

1. Dicho precepto dispone que la asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

damentalmente, de tributos propios y de la participación en los del Estado y los de las comunidades autónomas”.

Obsérvese que el precepto constitucional utiliza la expresión “fundamentalmente”, lo que significa que los recursos mencionados en el artículo 142 no tienen carácter de *numerus clausus*, aunque lógicamente son dichos recursos los que deben nutrir nuclearmente las haciendas locales. No debe extrañarnos, pues, que el artículo 105.2 de la LBRL disponga que las haciendas locales se nutren, además de los ingresos procedentes de los tributos propios y de las participaciones reconocidas en los del Estado y en los de las comunidades autónomas, de aquellos otros recursos que prevea la ley. Como tampoco debe hacerlo el hecho de que el artículo 2.1 del Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (LRHL), añada nuevos recursos a la hacienda de las entidades locales, tales como subvenciones, sanciones, el producto de las operaciones de crédito o los ingresos de Derecho privado.

Además, el artículo 39 de la LRHL, que desarrolla el artículo 142 de la CE, especifica que las entidades locales participarán en los tributos del Estado en la cuantía y con los criterios establecidos en dicha ley, y participarán en los tributos propios de las comunidades autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos parlamentos.

La participación en los tributos del Estado se puede definir, de acuerdo con la Exposición de motivos de la Ley reguladora de las haciendas locales, como una transferencia corriente e incondicionada que tiene como objetivo dar cobertura a las necesidades del gasto de las entidades locales, que no se pueden financiar con sus propios medios. Nos encontramos, pues, ante un supuesto de financiación de las necesidades globales del municipio que el Estado debe sufragar por mandato de la Constitución. Ello es así porque aunque toda la riqueza del país en sus diversas formas está subordinada al interés general (artículo 128.1 de la CE) –interés que puede tener un ámbito estatal, regional o local–, corresponde exclusivamente al Estado determinar qué riqueza es gravada con tributos, los elementos esenciales de éstos y a qué Administración pública corresponden los mismos (artículo 133.1 de la CE).

La regulación positiva de la participación de los municipios en los tributos del Estado está contenida en los artículos 118 a 126 de la LRHL, complementados para el año 2004 por lo establecido en los artículos 70 a 73 de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2004, cuyos preceptos avalan el carácter incondicionado de esa participación.

Junto a la participación de los municipios en los tributos del Estado, que constituye un supuesto de financiación incondicionado y obligatorio de las necesidades municipales, el Estado coopera económicamente con los municipios a través de fórmulas variadas, tales como la concesión de subvenciones, la celebración de convenios administrativos o la financiación de los planes provinciales de obras y servicios y los proyectos singulares a que se refiere el Real decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.

Esta cooperación económica se caracteriza por las notas de voluntariedad y afectación a un destino determinado, porque, como prescribe el artículo 40

de la LRHL, las subvenciones de toda índole obtenidas por las entidades locales no pueden ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, debiendo las entidades públicas otorgantes exigir el reintegro de su importe, con independencia de las responsabilidades a que haya lugar.

Por su parte, la mayoría de comunidades autónomas no han implantado la participación de los entes locales en sus tributos o, cuando lo han hecho, como en el caso catalán, han destinado escasos recursos a la referida participación.

Las consideraciones jurídicas expuestas tienen su lógica correspondencia en la financiación efectiva de los ayuntamientos españoles, como muestran los cuadros financieros 1 y 2 adjuntos, que han sido elaborados por la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Economía y Hacienda, que recogen la suma de los presupuestos de todos los ayuntamientos españoles y sus organismos autónomos del año 2001.

De esta extraordinaria radiografía de la situación financiera de los ayuntamientos españoles se pueden extraer datos relevantes para el objeto de nuestro estudio. Por ejemplo, de la comparación de los estados de ingresos y gastos se observa que la suma del porcentaje de los impuestos directos (27,41%) y de los impuestos indirectos (4,03%) asciende al 31,44 por ciento de los ingresos presupuestados, lo que permite sufragar los gastos de personal que ascienden al 30,17 por ciento del presupuesto de gastos de los ayuntamientos locales. Y sobra muy poco.

La segunda partida en importancia del presupuesto de ingresos es la de transferencias corrientes, que representa el 26,91 por ciento de los ingresos totales, que permite sufragar los gastos ordinarios en bienes corrientes y servicios cuyo presupuesto asciende al 26,10 por ciento del total de gastos.

La suma de los capítulos de ingresos 5 a 9, donde figuran ingresos atípicos como la enajenación de las inversiones reales (5,25%), las transferencias de capital (8,97%) y los préstamos y las restantes operaciones financieras (8,89%), asciende al 25,37 por ciento del presupuesto de ingresos, cantidad que no cubre las importantísimas inversiones reales que realizan los ayuntamientos españoles, que representan un 26,96 por ciento de su presupuesto de gastos. El resto del presupuesto de gastos se cubre con las tasas y otros ingresos para conseguir un presupuesto equilibrado.

En definitiva, el margen de maniobra con que cuentan los ayuntamientos para realizar políticas propias con sus recursos, cosa que es consustancial a la autonomía jurídica que el ordenamiento jurídico les reconoce, es estrechísimo, por no decir prácticamente nulo.

Ahora bien, lo que interesa destacar a los fines de este estudio es que un porcentaje muy elevado de los ingresos municipales, concretamente el 35,88 por ciento, proviene de la suma de las transferencias corrientes (26,91%) y de las transferencias de capital (8,97%).

Del 35,88 por ciento de los ingresos a que asciende la suma total de las transferencias, el cuadro anexo número 2 acredita que un 19,21 por ciento (1.032.766 millones de pesetas) proviene de las transferencias corrientes del Estado, cifra que viene a coincidir con la prevista en la Ley de presupuestos generales del Estado para el

año 2001² para la participación en los tributos del Estado. El 16,67 por ciento restante del total de transferencias corrientes y de capital se obtiene sumando las transferencias corrientes procedentes de las comunidades autónomas (3,81%) y de las diputaciones, consejos y cabildos (3,43%), más las transferencias de capital procedentes del Estado (1,12%), de comunidades autónomas (4,34%), de las diputaciones, consejos y cabildos insulares (1,75%) y las transferencias corrientes y de capital de procedencia diversa (2,22%).

También recogen los cuadros financieros anexos que tras el Estado, que aporta el 20,33 por ciento del total de ingresos por transferencias corrientes y de capital, el segundo principal agente de financiación económica de los municipios españoles son las comunidades autónomas (8,15%), las cuales han desbancado a la cooperación económica que realizan las diputaciones, los consejos y los cabildos (5,18%).

El dato anterior se puede explicar si atendemos a que las comunidades autónomas tienen la obligación de financiar a los entes locales (artículo 142 de la CE) y pueden cooperar con ellos (artículo 57 de la LBRL), mientras que las diputaciones, cabildos y consejos tienen que cooperar económicamente con los ayuntamientos (artículo 36 de la LBRL) pero no están habilitadas para financiarlos. No obstante, esta explicación no es satisfactoria porque el porcentaje de recursos que aportan las comunidades autónomas al funcionamiento ordinario de nuestros ayuntamientos, en concepto de transferencias corrientes, es muy similar al que aportan las diputaciones, los cabildos y consejos (3,81% frente al 3,43%), mientras que es en las transferencias de capital (que suponen la financiación condicionada por excelencia) donde la diferencia se hace patente (4,34% de las comunidades autónomas frente al 1,75% de las diputaciones, cabildos y consejos).

A mayor abundamiento, como una gran parte de las transferencias corrientes procedentes de las comunidades autónomas obedecen a criterios de cooperación económica y no de financiación, es decir, son subvenciones condicionadas para el funcionamiento de determinados servicios o actividades, a los que no se garantiza la continuidad de las ayudas y, por tanto, la continuidad en la prestación de los servicios públicos, forzoso es alcanzar la siguiente conclusión: la mayoría de comunidades autónomas vulneran el artículo 142 de la Constitución al sustituir la participación incondicionada en sus tributos, a la que tienen derecho sus respectivos ayuntamientos,³ por la concesión de subvenciones condicionadas en cuanto a la finalidad, graciable en su otorgamiento y no garantizadas de la con-

2. El artículo 68 de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2001, cifró en 955.757,6 millones de pesetas el crédito presupuestario destinado a realizar las entregas a cuenta a los municipios, equivalente al 95 por ciento de la previsión de su financiación total para el ejercicio 2001, por participación en los tributos del Estado.

3. El legislador básico estatal así lo destaca en la Exposición de motivos en la primitiva versión de la LRHL (apartado III *in fine*) cuando dice lo siguiente: “[...] Tal configuración se manifiesta, formalmente, al considerar a la participación de los municipios en los tributos del Estado como un derecho constitucional de aquéllos y materialmente, al estar constituida por un porcentaje sobre la recaudación líquida del Estado [...]. De esta manera, la participación de los municipios en los tributos del Estado deja de ser objeto de interminables negociaciones políticas anuales y se convierte en un mecanismo financiero de funcionamiento automático, perfectamente integrado en el sistema general.”

tinuidad y regularidad de la prestación de los servicios públicos locales subvencionados.

Las comunidades autónomas olvidan, de este modo, que la Constitución garantiza la autonomía de los municipios y que el gobierno y la administración municipal corresponde a los respectivos ayuntamientos (artículo 140 de la CE) y no al consejero de Gobierno o al respectivo director general de la comunidad autónoma. Y no sólo eso: con tal proceder se desconoce frontalmente que sin recursos incondicionados suficientes ninguna autonomía local puede existir⁴ y que, por ello mismo, el artículo 9.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España, establece que las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes (parte de los cuales deben proceder de la participación en los tributos de las comunidades autónomas según nuestra Constitución) "de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias".

No negamos que las comunidades autónomas estén facultadas para cooperar económicamente con los ayuntamientos e, incluso, que muchas leyes autonómicas hayan transformado la cooperación voluntaria (artículo 57 de la LBRL) en una actividad obligatoria para la Administración de la comunidad. Antes bien, lo que negamos es la viabilidad jurídica de toda operación orientada a sustituir la participación en los tributos de las comunidades autónomas, a la que los entes locales tienen derecho,⁵ por interminables procesos de negociación para obtener subvenciones discrecionales en su concesión, condicionadas en su destino y discontinuas en el tiempo. Si reconocemos que la Constitución no puede ser modificada por ninguna norma de rango inferior y que vincula a todos los operadores jurídicos (artículo 9 de la CE) y que, a su vez, la Carta Europea de la Autonomía Local tampoco puede ser modificada por las leyes (artículo 96.1 de la CE), entonces, sólo cabe concluir que procesos como los descritos son jurídicamente ilícitos.

Dicho en otras palabras: comprobado que las comunidades autónomas transfieren condicionadamente elevados recursos económicos a los ayuntamientos de sus respectivas demarcaciones (en el año 2001 fueron 437.805 millones de pesetas, que representaron el 8,15 por ciento del total de los ingresos municipales), ha de caer por su propio peso el argumento de que las mismas no pueden implementar la participación de los entes locales en sus propios tributos por falta de recursos económicos, ya que nada impide convertir una parte importante de esa cooperación económica condicionada en financiación local incondicionada, regular y periódica en el tiempo.

Desde esta perspectiva, conviene traer a colación el litigio en su día planteado por la Generalidad de Cataluña al comprobar que el Estado incrementaba sus subvenciones en ámbitos sectoriales cuya competencia habían sido asumidas por las

4. El legislador básico estatal así lo destaca en la Exposición de motivos de la LRHL (apartado II *in fine*) con estas certeras palabras: "[...] Por su parte, la suficiencia financiera enmarca las posibilidades reales de la autonomía local, pues, sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía no pasa de ser una mera declaración formal."

5. El FJ 4 de la STC 104/2000, de 13 de abril, reproducido en este artículo, conceptúa las transferencias de ingresos procedentes de la hacienda estatal como un "derecho de crédito frente a ésta a favor de los entes locales".

comunidades autónomas. Litigio resuelto por el Tribunal Constitucional en su Sentencia número 13, de 6 de febrero de 1992, donde fijó la siguiente doctrina:

“7. [...] Las comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuestos. De otro modo, si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las comunidades autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía.

“De ahí la trascendencia que cobra la proliferación e incremento de las subvenciones estatales de fomento que, por su volumen creciente y asignación a ámbitos materiales o sectoriales cuya competencia ha sido asumida exclusivamente por las comunidades autónomas, pueden convertirse en un peculiar mecanismo de financiación condicionada de las comunidades autónomas, constriñendo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, así como para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias.

“Sostener que la autonomía política y financiera de las comunidades autónomas no constituye un límite a la acción subvencional del Estado a través de su ‘poder de gastar’, con el argumento de que, en definitiva, el Estado, en el ejercicio de su poder legislativo, es soberano para decidir sobre el destino de sus propios recursos financieros y que la autorización presupuestaria por sí misma no puede invadir el ámbito material de competencias de las comunidades autónomas (sino que habrá de estarse a los actos concretos de ejecución de esos programas de gasto para verificar la existencia de tal lesión competencial), equivaldría a afirmar que a través del sistema de subvenciones con cargo a los presupuestos generales del Estado en materias de competencia exclusiva de las comunidades autónomas, la posición y el papel de éstas en la nueva organización estructural del Estado surgida de la Constitución y de los estatutos de autonomía de la distribución vertical de poder público entre los diferentes niveles de gobierno [STC 32/1981 (RTC 1981/32), fundamento jurídico tercero] podría desaparecer y con él el núcleo de la propia estructura del Estado compuesto. Pues no es imposible que, al amparo de dicho poder de gasto, los órganos de la Administración central del Estado traten de atraer para sí o recuperar competencias normativas o de ejecución en los sectores subvencionados y que, en principio, han quedado íntegramente descentralizados en favor de las comunidades autónomas. De suerte que, a través de esta vía indirecta de las ayudas económicas que figuran en los presupuestos generales del Estado, las competencias autonómicas exclusivas pasen a redefinirse o convertirse *de facto* en competencias compartidas con el Estado, con la consiguiente inevitable restricción de la autonomía política de las comunidades autónomas. Técnica que, según doctrina reiterada de este tribunal, resulta constitucionalmente inaceptable.

“[...]. De otro modo, si así no fuera y se admitiese que al asignar sus propios recursos a objetivos específicos en sectores o ámbitos materiales de competencia exclusiva de las comunidades autónomas, el Estado pudiera regular el modo, las condiciones y la manera en que han de emplearse por las comunidades autónomas los fondos estatales transferidos, entonces el Estado estaría restringiendo la auto-

nomía política de las comunidades autónomas y su capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia, forzándolas a una suerte de regateo o negociación con el Estado so pena de perder los fondos asignados a la subvención.

“Se podría pensar que mal puede el Estado lesionar la autonomía política y financiera de las comunidades autónomas cuando éstas en modo alguno están obligadas a aceptar la subvención establecida en los presupuestos generales del Estado para acciones de fomento en materias o servicios de competencia exclusiva de aquéllas. De manera que la comunidad autónoma siempre podría evitar la lesión a su autonomía política o la invasión competencial rechazando la subvención en la forma prevista en los presupuestos generales del Estado y si en uso de su autonomía de la voluntad la acepta, prestando su consentimiento a las condiciones y modo de la subvención, ello priva de fundamento a toda queja competencial en este sentido pues sería como ir contra sus propios actos. Pero un razonamiento semejante sería constitucionalmente inaceptable porque la autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las comunidades autónomas y porque, como se dijo en la STC 201/1988, fundamento jurídico 4.º, ‘la autonomía financiera de las comunidades autónomas reconocida en los artículos 156.1 de la Constitución y 1.1 de la LOFCA exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas’.

“Por todo ello, en un sistema respetuoso con el orden constitucional de distribución de competencias y con la autonomía política y financiera de las comunidades autónomas que la Constitución reconoce y garantiza, las transferencias financieras para subvenciones destinadas a acciones de fomento que el Estado disponga con cargo a sus propios recursos en materias cuya competencia haya sido asumida de manera exclusiva por las comunidades autónomas y en las que el Estado no invoque título competencial alguno, deben atribuirse directa e incondicionadamente a las comunidades autónomas nutriendo, como un recurso financiero más, la hacienda autonómica. Técnica esta de reparto territorial de las subvenciones para su gestión descentralizada por las diferentes comunidades autónomas que, como ya se dijo en la STC 95/1986, fundamento jurídico 5.º, resulta la más ajustada al modelo de Estado de las autonomías diseñado por la Constitución. Y a tal efecto, las dotaciones presupuestarias destinadas al fomento deben distribuirse de manera global y descentralizada, entre las distintas comunidades autónomas según ‘criterios objetivos de reparto o bien mediante convenios ajustados a los principios constitucionales’ (STC 152/1988, fundamento jurídico 5.º). Bien entendido que mediante la utilización de los convenios no puede el Estado convertir en compartida una competencia que sea en realidad exclusiva de las comunidades autónomas. De esta manera se favorece la capacidad de gasto de las comunidades autónomas en el desarrollo de las políticas públicas dentro de su ámbito competencial y se respeta, al propio tiempo, su plena autonomía en la definición concreta de tales políticas en perfecta congruencia con el modelo de Estado de las autonomías [...]’.

La cita, aunque larga, es de vital trascendencia para el problema que ahora nos ocupa dado el paralelismo que existe entre el caso allí resuelto y la tesis que aquí

se defiende, así como por la paradójica circunstancia de que el Gobierno catalán recurrente hubiese defendido en su defensa un concepto de autonomía que, sin embargo, niega a los entes locales de su comunidad.

En efecto, el artículo 52 de la Ley catalana 20/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2003, prorrogados para el año 2004, cifra la participación de los entes locales en los ingresos de la Generalidad en 62.967.576 euros (10.476 millones de pesetas), de los cuales 25.774.000 euros van destinados a los consejos comarcales, y los 37.193.576 euros restantes (6.188 millones de pesetas) se distribuyen entre los 944 municipios catalanes y las entidades municipales descentralizadas.

La cantidad asignada a cada municipio figura recogida en la Resolución GRI/279/2003, de 29 de enero (DOGC 3821, de 13 de febrero de 2003), donde se recoge que la mayoría de municipios recibieron el año 2003, en concepto de participación en los ingresos de la Generalidad de Cataluña, cantidades que oscilan entre los 6.000 y los 30.000 euros (de uno a cinco millones de las antiguas pesetas), cosa que es lógica si se tiene en cuenta que hay que repartir poco más de seis mil millones de las antiguas pesetas entre los casi mil municipios catalanes, algunos de los cuales son de gran tamaño (Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat, Badalona, Sabadell, etcétera).

Quede claro que no es que la cooperación de la Generalidad de Cataluña sea inconstitucional en sí misma; donde hay una inconstitucionalidad por omisión o, mejor dicho por raquitismo, es en los recursos insuficientes que la Generalidad destina a los ayuntamientos en concepto de participación en los tributos de la Generalidad, con flagrante infracción de lo dispuesto en el artículo 142 de la CE. Y el argumento de la falta de recursos económicos ya no sirve, porque si se destinan voluntariamente a la cooperación municipal antes deben destinarse a la financiación municipal, es decir, a garantizar a los entes locales a tener recursos suficientes de los cuales puedan disponer libremente.

Desde esa misma perspectiva, los datos económicos son reveladores. Los 944 municipios catalanes, que representan más del 10 por ciento de municipios españoles y también suponen más del 10 por ciento de la población total del Estado (Cataluña tiene más de seis millones de habitantes), reciben en concepto de participación en los ingresos de la Generalidad de Cataluña 6.188 millones de pesetas, lo que representa el 1,41 por ciento de los 437.805 millones de pesetas que las comunidades autónomas españolas transfirieron a los municipios españoles en el año 2001. Hipotéticamente, la cantidad restante hasta completar los 50.000 millones de pesetas que aproximadamente corresponden a los 944 municipios catalanes (con más de seis millones de habitantes), o ha sido transferida por la Generalidad a los ayuntamientos mediante transferencias condicionadas, lo que resulta claramente contradictorio con el mandato contenido en el artículo 142 de nuestra Constitución, o simplemente no ha sido transferida a las entidades locales catalanas.

Los datos hechos públicos por la propia Generalidad de Cataluña, que se acompañan en el cuadro número 3 anexo, vienen a confirmar básicamente dichas cifras, aunque están referidos a las trasferencias efectuadas a favor de todos los entes locales de Cataluña, consejos comárcales incluidos. Si deducimos del total de transferencias corrientes y de capital, que ascienden a 345.504.685 euros, los

62.967.576 euros que la Generalidad de Cataluña destina a la participación en sus ingresos,⁶ obtenemos una diferencia de 282.537.109 euros que es la cantidad la comunidad autónoma destina a cooperación con las entidades locales catalanas. En porcentajes ello significa que del total de transferencias corrientes y de capital que la Generalidad catalana realiza a favor de los entes locales de Cataluña, un 81,78 por ciento del total los destina a cooperación condicionada y un 18,22 por ciento a financiación incondicionada.

En otro orden de cosas, resulta curioso que el Estatuto de autonomía de Cataluña no haga referencia alguna a la participación de los entes locales en los tributos de la comunidad y, sin embargo, prevea, en el artículo 48.2, que los ingresos de los entes locales de Cataluña consistentes en la participación de ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas, serán percibidos a través de la Generalidad, “que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que serán establecidos para las mencionadas participaciones”. Como no podía ser de otra manera, esta previsión del Estatuto de autonomía catalán, y previsiones análogas contenidas en otros estatutos de autonomía, ha dado lugar a diversos litigios ante el Tribunal Constitucional, que se ha pronunciado reiteradamente sobre el significado de la autonomía local y la suficiencia financiera de las entidades locales⁷ como premisa de partida para resolver dichos litigios. La STC 104/2000, de 13 de abril, resume la doctrina del Alto Tribunal, cuando proclama:

“Y sobre este particular, hay que comenzar diciendo que el principio de autonomía (para ‘la gestión de sus respectivos intereses’, según el artículo 137 de la CE) que preside la organización territorial del Estado, configura uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional (STC 32/1981, de 28 de julio, F 3), ofreciendo una vertiente económica relevante ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 135/1992, de 5 de octubre [RTC 1992, 135], F 8). La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (STC 179/1985, de 19 de diciembre [RTC 1985, 179 y RCL 1986, 130], F 3; 63/1986, de 21 de mayo [RTC 1986, 63 y RCL 1986, 1973], F 11; 201/1988, de 27 de octubre [RTC 1988, 201], F 4; 96/1990, de 24 de mayo [RTC 1990, 96 y RCL 1990, 1264], F 7 y 14; 13/1992, de 6 de febrero [RTC 1992, 13 y RCL 1992, 522], F 6; 132/1992, de 28 de septiembre [RTC 1992, 132], F 8; 237/1992, de 15 de diciembre [RTC 1992, 237], F 6; 331/1993, de 12 de noviembre [RTC 1993, 331; RCL 1993, 3327 y LCAT 1993, 606], FF 2 y 3; 68/1996, de 18 de abril [RTC 1996, 68 y RCL 1996, 1649], F 10; 171/1996, de 30 de octubre [RTC 1996, 171; RCL 1996, 2984 y LG 1996, 408], F 5; 166/1998, de 15 de julio

6. Cantidad extraída del artículo 52 de la Ley 30/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2003.

7. Vid. el magnífico estudio del profesor Manuel Medina sobre la garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales publicado en la revista *Cuadernos de Derecho Local* (QDL) núm. 1, de febrero de 2003, págs. 37 a 56.

[RTC 1998, 166 y RCL 1998, 2131], F 10; y 233/1999, de 16 de diciembre [RTC 1999, 233], F 22); es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la CE (STC 96/1990, de 24 de mayo, F 7; 331/1993, de 12 de noviembre, F 2.B; 233/1999, de 16 de diciembre, F 22; y ATC 382/1993, de 1 de diciembre [RTC 1993, 382 AUTO; RCL 1994, 1146 y LCTB 1994, 25], F 4).

“Aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos (en el artículo 142), sin embargo, tiene un primer límite ‘en el marco de las disponibilidades presupuestarias’ (STC 96/1990, de 24 de mayo, F 7). Si a esto le unimos que la autonomía financiera está configurada más por relación a la vertiente del gasto (como capacidad para gastar, y si acaso, a la de las transferencias de ingresos procedentes de la hacienda estatal y que constituyen un derecho de crédito frente a ésta a favor de los entes locales) que con relación al ingreso –como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos–, llegamos a la conclusión de que la autonomía financiera está primordialmente conectada, de un lado, con la capacidad del sistema tributario como fuente principal de los ingresos de derecho público, pero, por otro lado, y dada la insuficiencia de éste, a través de la participación en los ingresos del Estado.

“5 [...]. Tanto una como otra norma configuraron un marco legal dirigido a dotar a las entidades locales, no sólo de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 de la CE), sino también de un sistema de recursos dirigidos a la consecución de su suficiencia financiera (artículo 142 de la CE), integrado, fundamentalmente por la existencia de una serie de tributos propios y por la participación en los del Estado (artículo 2 de la LHL).

“Ha sido la LHL la que ha concretado –como opción del legislador en un momento dado– los recursos financieros de las entidades locales en orden a la consecución de su suficiencia como medio de alcanzar la autonomía constitucionalmente proclamada para la gestión de sus intereses. Según la reciente STC 233/1999, de 16 de diciembre (F 31), reiterando la doctrina expuesta en la STC 96/1990, de 24 de mayo (F 7): ‘Es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las corporaciones locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las haciendas locales (artículo 142 de la CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (artículo 138 de la CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos entes locales de su participación en los ingresos del Estado’.

“Dentro del anterior esquema puede afirmarse entonces que la Ley 5/1993 no vulnera el principio de suficiencia financiera de las corporaciones locales [...].”

Trasladando esta misma jurisprudencia a las comunidades autónomas llegamos a la conclusión de que las comunidades autónomas tienen la obligación constitucional impuesta por el artículo 142 de la CE, de financiar a los entes locales mediante recursos dirigidos a la consecución de su suficiencia financiera, que exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamien-

tos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas, es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los artículos 137, 140 y 141 de la CE, y que no es constitucionalmente legítimo substituir dicha financiación incondicionada, a la que las entidades locales tienen derecho, por la cooperación económica voluntaria y condicionada que las comunidades autónomas puedan ofertar a los entes locales.

Naturalmente, la participación en los tributos de las comunidades autónomas no es concepto equiparable al de las subvenciones otorgadas por dichas comunidades, lo que se deduce con claridad del tenor literal de una norma básica, concretamente el artículo 2.1 de la LRHL, en el que se tratan de modo diferenciado los diferentes recursos que nutren la hacienda de las entidades locales, figurando en su apartado c) la participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas, y, separadamente, en su apartado d) las subvenciones que perciben dichos entes.

Por último, y como cierre de este apartado, interesa recordar que, desde la perspectiva de los compromisos internacionales asumidos por el Reino de España ante el Consejo de Europa y ante los treinta y tres restantes estados europeos que han ratificado, como España, la Carta Europea de la Autonomía Local, el resultado al que se llega es exactamente el mismo,⁸ puesto que el artículo 9 de dicho tratado internacional establece que:

“1. Las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los *cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias*.”

“9. En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia.”

Lógicamente, las comunidades autónomas también se encuentran vinculadas por los tratados internacionales válidamente celebrados y ratificados por las Cortes Generales, constituyendo una fuente de derecho que no pueden modificar.

El propio Tribunal Constitucional confirmó, tempranamente, la relación obligacional existente entre los tratados internacionales válidamente celebrados y las competencias autonómicas, proclamando en la STC 58/1982, de 27 de julio (FJ 4 *in fine*), que las medidas autonómicas para el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado deben ser consideradas “como instrumento, entre otros, destinado a facilitar el ejercicio de la obligación, que no competencia, que impone a la Generalidad el artículo 27.3 de su Estatuto, de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y los convenios internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia”.

8. Sobre el valor de la Carta Europea de la Autonomía Local y su posición ordinamental en el ordenamiento jurídico español véase la monografía titulada *La autonomía de los entes locales en positivo*, de varios autores, coordinada por el profesor Francisco Caamaño y editada por la Fundación Democracia y Gobierno Local en el año 2003.

2. El difícil encaje de la cooperación local en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones

Las novedades legislativas del 2003 que más han afectado a la cooperación municipal han sido la aprobación del Real decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales; la aprobación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LGS), y de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local y, en ámbito catalán, la publicación del Decreto legislativo catalán 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, incorporando la novedosa figura de las comunidades de municipios.

Prescindiendo del real decreto que regula la cooperación económica del Estado, objeto de ponencia específica en este *Anuario*, en segundo lugar se cita la Ley general de subvenciones, cuya elaboración había venido propugnando el Tribunal de Cuentas y un amplio sector de la doctrina para resolver definitivamente la situación de inseguridad jurídica y las lagunas que subsistían en la legislación hasta ahora vigente.

El ámbito de aplicación de la LGS viene determinado por el concepto de subvención establecido en su artículo 2, que dispone:

“1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

“a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

“b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

“c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

“2. No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley las aportaciones dinerarias entre diferentes administraciones públicas, así como entre la Administración y los organismos y otros entes públicos dependientes de éstas, destinadas a financiar globalmente la actividad de cada ente en el ámbito propio de sus competencias, resultando de aplicación lo dispuesto de manera específica en su normativa reguladora.”

La Exposición de motivos de la LGS precisa que en el ámbito objetivo de aplicación de la ley se introduce un elemento diferenciador que delimita el concepto de subvención de otros análogos, a saber: la afectación de los fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto específico, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar. Si dicha afectación existe, la entrega de fondos tendrá la consideración de subvención y esta ley resultará de aplicación a la misma.

De lo expuesto se deduce que la participación de los entes locales en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas, en cuanto recurso incondicionado que se destina a financiar globalmente la actividad de cada ente local en el ámbito propio de sus competencias, queda fuera del ámbito de aplicación de la LGS.

En cambio, la cooperación económica que presta el Estado, las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales a los ayuntamientos, en cuanto afectan los fondos librados al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, cae dentro del ámbito de aplicación de la LGS.

Es sabido que la LGS contempla una excepción, contenida en su disposición adicional octava, referida a las subvenciones que integran el Programa de cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales que se rigen por su normativa específica, siendo la LGS de aplicación supletoria. Esta excepción viene a confirmar que la restante cooperación económica que presta el Estado, y toda la que realiza el resto de administraciones públicas, cae dentro del ámbito de aplicación de dicha ley.⁹

Desde la perspectiva de la cooperación económica con las entidades locales, esta reforma de la LGS me parece francamente desastrosa y buena prueba de ello es que el propio Estado elude aplicársela a sí mismo, pero no tiene inconveniente en obligar a que comunidades autónomas y diputaciones provinciales ajusten su actividad cooperadora con los entes locales a las rígidas exigencias que la LGS contiene.

Ciertamente, no hay peor desigualdad que intentar tratar situaciones desiguales de forma igual como hace la LGS, porque nada tiene que ver que las administraciones públicas incentiven la realización, por los particulares o otras administraciones públicas, de un determinado objetivo, proyecto, actividad o comportamiento cuya consecución es competencia de la Administración subvencionante, con otra, distinta, que es la labor de apoyo a los municipios que realizan las administraciones públicas cooperantes para que éstos puedan desempeñar sus propias competencias, que es en lo que consiste la cooperación local.

La especificidad de la labor de cooperación local se pone de manifiesto en el artículo 9.9 de la CEAL, reproducido en el apartado primero de este artículo, a tenor del cual, en la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos y no deben causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia, lo que no se cohonestaba con la técnica de la subvención clásica que va destinada, justamente, a todo lo contrario, es decir, a fomentar que los particulares ajusten su actividad o proyectos concretos al resultado decidido por la Administración que concede la subvención.

9. Fue una lástima que no prosperasen las enmiendas de la LGS formuladas por los grupos parlamentarios Entesa Catalana de Progrés y Socialista, que propugnaban dejar fuera del ámbito de aplicación de la LGS la cooperación local realizada por diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares. *Vid.* BOCG, Senado, Serie II, núm. 156, de 8 de octubre de 2003, págs. 78 a 80.

A mayor abundamiento, los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no-discriminación que proclama el artículo 8.3 de la LGS son muy correctos cuando nos encontramos ante auténticas subvenciones otorgadas por las administraciones públicas a particulares, o incluso a entes locales, pero hay que reconocer que algunos de estos criterios no se cohonestan con la garantía de los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal propios de la cooperación local.¹⁰

En efecto, si uno de los principios básicos de la cooperación local es asegurar que los ciudadanos reciban los mismos servicios públicos con independencia de la localidad donde residan, es forzoso concluir que los municipios peor dotados en servicios locales deben recibir, a través de la cooperación local, más recursos económicos que los municipios que pueden prestar, por sí mismos, más o mejores servicios. Pues bien, esto es de difícil implementación si la cooperación económica con las entidades locales se canaliza a través de subvenciones otorgadas en régimen de concurrencia competitiva –que es el procedimiento normal de concesión de las subvenciones (artículo 22 de la LGS)– basado en los principios de concurrencia, objetividad e igualdad. Está claro que, para corregir los equilibrios intermunicipales y hacer efectivo el principio de solidaridad intermunicipal, se hace necesario introducir cierta discriminación positiva a favor de los municipios más desfavorecidos, equilibrando de esta forma la diferencia de prestaciones que los diferentes ayuntamientos ofrecen a sus ciudadanos.

En definitiva, ya que el Tribunal Constitucional ha dicho en diversas ocasiones [STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2.c), y 13/1992, de 6 de febrero, FJ 6] que “existen subvenciones que no responden a una finalidad o acción de fomento y que, si bien formalmente están caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias para cubrir las finalidades de financiación de un determinado ente, en este caso los entes locales, o servicio público y que sólo impropiamente o en una acepción muy genérica, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor”, por lo que constituye, a mi juicio, un desacierto y una complicación burocrática someter a la cooperación económica local a la misma regulación que a las subvenciones propias.

3. Las comunidades de municipios catalanas como nueva fórmula de cooperación intermunicipal

3.1. Introducción

El punto de partida de esta novedad es la Ley 21/2002, de 5 de julio, de séptima modificación de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, ley que se enmarca en el contexto de un previo encargo del Parlamento de Cataluña a una comisión de expertos, presidida por el Sr. Miquel Roca, sobre la organización territorial de

10. *Vid.* los artículos 31.2 y 36.2.b) de la LBRL y la Exposición de motivos del Real decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.

Cataluña y la celebración del II Congreso Municipalista de Cataluña, donde se pidieron al Parlamento de Cataluña profundas reformas legislativas sobre el mundo local. Esta ley se encuentra integrada en la actualidad en el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (en adelante LMC).

El informe Roca, después de detectar que de los 944 municipios existentes en Cataluña, hay 202 que no llegan a los 250 habitantes (hay 525 municipios que no llegan a 1.000 habitantes), propone entre otras muchas cosas, modificar el mapa municipal reconvirtiendo estos municipios pequeños (los de menos de 250 habitantes) en entidades municipales descentralizadas.

Además, según los datos facilitados por Martínez Alonso,¹¹ referidos al año 2000, en Cataluña hay 85 mancomunidades y 136 consorcios. No hay datos fiables, en cambio, sobre cuántas de estas asociaciones están operativas en la actualidad.

La respuesta que ha dado el Parlamento de Cataluña a esta situación es la de fomentar que los pequeños municipios se agrupen, de forma voluntaria, en mancomunidades y comunidades de municipios, las primeras dotadas de personalidad jurídica propia mientras que las segundas no [artículos 21, 188.1.e) y 197.2 de la LMC]. Cuando las medidas a las que se refieren los artículos 20 y 21 o la intervención de los entes supramunicipales no son suficientes para garantizar un nivel homogéneo en la prestación de servicios de competencia municipal, el Gobierno está facultado para iniciar el proceso de reforma de la organización territorial en los ámbitos territoriales de Cataluña que lo requieran (artículo 22.1 de la LMC).

En la línea apuntada, el artículo 26.1 de la LBRL, y su correlativo artículo 67 de la LMC, establecen que los municipios, *independientemente o asociados*, deben prestar, obligatoriamente, una serie de servicios que coloquialmente se conocen con el nombre de servicios mínimos de carácter obligatorio.

En definitiva, con este u otro mapa municipal, lo que se quiere es garantizar que los municipios catalanes, por sí solos o asociados con otros municipios, estén en condiciones de prestar a la ciudadanía, de forma homogénea, una serie de servicios públicos locales que el legislador ha considerado como básicos –mínimos y de carácter obligatorio en la terminología legal–, servicios que se configuran como un auténtico derecho subjetivo de los vecinos.

A favor de que los servicios públicos locales se presten de forma asociada hay un viejo argumento de peso que recoge la STS de 2 de abril de 1979 (RJ 1979/1942), referida en la constitución del Consorcio de los Túneles del Tibidabo, que hoy denominaremos economía de escala, que dice:

“Que por lo que se refiere al primer extremo, de los que acaban de relacionarse, la tacha que se formula equivale a contradecir la naturaleza y la razón de ser del Consorcio, ya que uno de los principales motivos que han provocado el nacimiento de esta nueva técnica jurídica, ha sido el propósito de superar la crisis del régimen municipalizador, el cual exige, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley de régimen local, que el servicio se preste dentro del correspondiente término municipal, lo que significa, como ha destacado la doctrina cien-

11. *Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña*, Escuela de Administración Pública, 2001, pág. 113.

tífica, una deficiencia funcional de origen, que gravita pesadamente sobre la esencia misma de la institución municipalizadora, privándola, en muchas ocasiones, de la posibilidad de competir con las organizaciones particulares, no coartadas por el antieconómico principio de la restricción territorial; siendo éste, según apunta dicha doctrina, la causa determinante de la crisis que se está produciendo, no sólo en la clásica institución municipalizadora, sino en la función total del municipio, cuya vieja fórmula, se dice, de compartimientos estancos, resulta inadecuada e incompatible con las necesidades de los tiempos actuales.

“Que por la razón dicha, ya la propia Ley de régimen local ofreció la fórmula de las mancomunidades voluntarias o las agrupaciones forzosas de municipios (artículos 9 y 38), así como se apuntó una concepción expansiva, en el Reglamento de servicios de 17 junio de 1955, al permitir en la municipalización o provincialización, que algunos de los elementos del servicio puedan encontrarse fuera de los respectivos términos territoriales (artículo 46); pero, sobre todo, la necesidad, en ciertos casos, de expandirse fuera del propio término municipal, ha sido tan apremiante, y tan justificada, que, se ha dicho, la institución consorcial ha surgido por generación espontánea, no apareciendo en nuestro Derecho positivo hasta que se promulgó el mencionado Reglamento de servicios, que dedicó al tema el capítulo II de su título III, artículos 37 a 40.”

El artículo 26.1 de la LBRL, y su correlativo artículo 67 de la LMC, no especifican qué fórmula concreta de asociación tienen que escoger los municipios para prestar los servicios mínimos, pero esto es lógico si se tiene en cuenta, por una parte, que ambas leyes reconocían a los municipios la potestad de autoorganización [artículo 4.1.a) de la LBRL y artículo 8.1.a) de la LMC] y, por otra, que el ordenamiento jurídico vigente otorga a los entes locales posibilidades muy diversas, algunas de las cuales comportan el nacimiento de otra persona jurídica (caso de las comunidades municipales, los consorcios o las sociedades mercantiles con capital social mixto) mientras que otras no suponen la creación de una nueva entidad (como es la delegación de competencias, el encargo o encomienda de gestión, el convenio de cooperación interadministrativo o las actuales comunidades de municipios).

La teoría de la personalidad jurídica surgió en sede del Derecho civil al cual nos remitimos forzosamente. Para el profesor Manuel Albadalejo,¹² jurídicamente es persona todo ser a quien el Derecho acepta como miembro de la comunidad. Esta aceptación lleva implícito el reconocimiento de la aptitud para ser titular de relaciones jurídicas o, con otra expresión, de derechos y obligaciones. Y ya que es a la persona (a toda persona y sólo a ella) a quien el Derecho reconoce capacidad, también la persona puede ser definida jurídicamente hablando, como ser capaz de derechos y obligaciones.

El Derecho no crea seres de donde no hay, sino que atribuye personalidad (además de al hombre) a ciertos entes que sin tener una realidad corporal y espiritual como aquél, no obstante, tienen una realidad social, una individualidad propia, y toman en la vida de la comunidad con unidades distintas e independientes (así, un

12. *Derecho civil I*, volumen primero, 6.^a edición, Bosch, 1978, págs. 209-210 y 373-374.

municipio, un club deportivo, una sociedad anónima) de los singulares elementos que en cada momento en concreto la componen (los vecinos, los socios, los accionistas), para conseguir determinadas finalidades que interesan, no sólo a un hombre, sino a una pluralidad de ellos, o que prácticamente sólo pueden ser conseguidas o, al menos lo son más fácilmente, por organizaciones humanas que por el hombre aislado.

Y lo mismo que por razones de *justicia* el Derecho reconoce al hombre aptitud para ser titular de las relaciones jurídicas, por razón de *conveniencia u oportunidad* (verdaderas o pensadas como tales) atribuye esta aptitud a algunas de aquellas dichas organizaciones, pues si bien muchas veces podrían conseguirse las finalidades simplemente a través de una organización sin personalidad, otras veces es preferible –o, al menos, se ha apreciado serlo– que aquélla, una vez creada, tenga, *ella misma*, derechos y obligaciones suyos (sea propietaria, acreedora, deudora); en definitiva, tenga una esfera jurídica y un patrimonio propios; y no que dichos derechos y obligaciones pertenezcan en común o por cuotas a sus componentes (como ocurría si, por ejemplo, a cada uno de los miembros de una sociedad le perteneciera una porción de los bienes sociales); y, por eso, hay que conferirle personalidad, ya que es conferir aptitud para ser titular de relaciones jurídicas.

En esta misma corriente doctrinal se pronuncian, de forma más reciente, los profesores Luis Díez-Picazo y Antonio Gullón:¹³ la persona jurídica es siempre, en última instancia, obra del Estado. El reconocimiento o atribución de su personalidad por parte del Estado es lo que contribuye a que la persona jurídica surja a la vida. Así podemos comprobar perfectamente la razón de que una agrupación humana natural como la familia, la comunidad de propietarios de pisos de un mismo edificio, la copropiedad que dos o más personas tienen sobre un mismo objeto, etc., no tenga una personalidad jurídica propia o independiente de cada uno de los miembros y, no obstante eso, el Derecho atribuye personalidad a una asociación de personas que ponen en común bienes o industria para conseguir una finalidad de lucro que se puede repartir entre ellas a través del contrato de sociedad, celebrado mediante determinada forma legal (sociedades civiles y mercantiles). En suma, el substrato asociativo no obliga al Estado a reconocer en todo caso una personalidad jurídica a la agrupación.

En definitiva, la teoría general del Derecho sobre las personas jurídicas se puede resumir, en lo que aquí interesa, de la forma siguiente:

–Son personas el hombre y ciertas organizaciones humanas (asociaciones, fundaciones, sociedades, municipios, etc.) a quien el Derecho acepta como miembros de la comunidad. El primero se llama persona física, las segundas, personas jurídicas.

–La aceptación como miembro de la comunidad lleva implícito el reconocimiento de la aptitud para ser titular, en nombre propio, de relaciones jurídicas (derechos y obligaciones).

–El substrato asociativo no obliga al Estado a reconocer una personalidad jurídica en la agrupación, sino que esto viene determinado por el legislador por razones de conveniencia u oportunidad (verdaderas o pensadas como tales); agrupaciones

13. *Sistema de Derecho civil*, volumen I, 10.ª edición, Tecnos, 2001, págs. 575-576 y 578 a 580.

como la familia o las comunidades de propietarios, los complejos inmobiliarios privados, etc., no tienen reconocida personalidad jurídica propia, mientras que las fundaciones o las sociedades mercantiles, hasta las de socio único, sí que las tienen.

–El Derecho acostumbra a otorgar personalidad jurídica propia a aquellas agrupaciones que tienen una realidad social y una individualidad propia y operan en la sociedad como unidades distintas e independientes (así un municipio, un club deportivo, una sociedad anónima) de los singulares elementos que en cada momento en concreto la componen (los vecinos, los socios, los accionistas).

Naturalmente, en función del ámbito de actuación en el que se quiere actuar, el Derecho acostumbra a dar diversas fórmulas jurídicas de actuación, dotadas o no de personalidad jurídica (contratos, comunidades de bienes, asociaciones, fundaciones, sociedades civiles, mercantiles, cooperativas, etcétera).

En el campo privado hay tres factores principales que determinan que la fórmula de asociación escogida comporte el nacimiento de una nueva persona jurídica, a saber:

–La conveniencia de limitación de la responsabilidad, para aislar las esferas de imputación a la persona jurídica y no a sus componentes.

–El tratamiento fiscal, que a menudo aconseja crear una nueva personalidad jurídica o elegir la fórmula de asociación más adecuada.

–El objeto concreto de la asociación, la envergadura concreta del proyecto y su duración en el tiempo.

Cabe decir que, situados en el campo del Derecho público, los dos primeros criterios son a menudo irrelevantes, porque aquí la doctrina del levantamiento del velo tiene mucha más fuerza, al tratarse de administraciones que ejercen potestades públicas y se encuentran sometidas al principio de legalidad, y la exención de tributos es una práctica bastante generalizada, mientras que adquieren relevancia otras consideraciones, como la conveniencia de actuar en determinados ámbitos con sujeción al Derecho privado, etcétera.

A mi parecer, en el momento de escoger la forma concreta de asociación de los entes locales se han de tener en cuenta los criterios siguientes:

–El objeto concreto de la asociación, la envergadura concreta del proyecto y su duración en el tiempo. Alejarse el proyecto de las competencias locales nucleares del municipio, requerir una gran especialización de la organización, requerir grandes inversiones o gozar de una duración indefinida o muy prolongada en el tiempo, son circunstancias que pueden hacer aconsejable escoger una forma de asociación personificada.

–Prestar un servicio, de forma directa, de carácter económico puede hacer aconsejable acudir a una fórmula de personificación privada, por la agilidad que ello comporta.

–Si la prestación del servicio asociado requiere la contratación de un gran número de personal, esto puede ser indicativo de la conveniencia de crear una nueva entidad.

En cambio:

–Contratar obras, servicios públicos o suministros de forma asociada con otros municipios, no hace aconsejable, *prima facie*, la creación de un nuevo ente perso-

nificado porque con una pequeña estructura administrativa y técnica, que existe casi siempre en todos los municipios, hay suficiente.

–Tener poca capacidad económica y de gestión hace aconsejable reducir el máximo posible la creación de una nueva administración pública, justamente, por la complicación organizativa y burocrática que representa trabajar, a la vez, con dos organizaciones paralelas (duplicación de las obligaciones contables, fiscales, de seguridad social, de actos, de sesiones, de registros, y, en general, de la burocracia).

–Compartir la utilización de equipamientos públicos (campos de fútbol, piscinas, gimnasios, guarderías, residencias de ancianos, redes de agua, alcantarillados, etc.) y mejorar la calidad de los servicios públicos presentándolos de forma asociada con otros municipios, para la mejoría de escala que esto representa, no requiere la creación de una nueva administración pública.

Que la personificación pública comporta a veces más inconvenientes que ventajas es algo que pone de manifiesto la Sentencia del TSJ de Andalucía, Granada, de 3 de noviembre de 1998 (RJCA 1998/4276), que resolvió un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el abogado del Estado contra el acuerdo de un ayuntamiento que autorizó a su secretario la compatibilización de su puesto de trabajo con el desempeño del puesto de secretario interventor de la mancomunidad de la que el municipio formaba parte.

La relevancia de la sentencia radica en que los hechos juzgados y el criterio seguido para su resolución es extensible a todos los empleados públicos, radicando el problema en que la mancomunidad tiene personalidad jurídica propia e independiente de los municipios mancomunados, aunque éstos formen parte de la mancomunidad. La sentencia dice lo siguiente:

“*Segundo.* El Pleno del Ayuntamiento de Alhama de Granada, en su sesión celebrada el día 2 de marzo de 1995 adoptó el acuerdo de autorizar a un funcionario municipal, para compatibilizar su puesto en el Ayuntamiento con el cargo de secretario interventor de la Mancomunidad de Municipios de Alhama-El Temple de Granada; el Gobierno Civil de Granada solicitó ampliación de antecedentes, lo que le permitió conocer por escrito de la Alcaldía, que el desempeño de este segundo cargo era retribuido concretamente con la cantidad de 23.976 pesetas; en vista de ello dirigió requerimiento para la anulación del acuerdo, que no fue atendido dentro del plazo que al efecto le fue señalado.

“*Tercero.* El artículo 3 de la Ley 53/1984 (RCL 1984/14 y ApNDL 6601), aplicable a los funcionarios de las corporaciones locales, según su artículo 3.1 dispone: ‘El personal comprendido en su ámbito de aplicación, tan sólo podrá desempeñar un segundo puesto de trabajo en los supuestos previstos en la misma para las funciones docente y sanitarias, y en aquellos otros que por razón de interés público, se determinen por el Consejo de Ministros u órgano de gobierno de la comunidad autónoma; y aun en estos casos, con sujeción a las limitaciones restrictivas establecidas en el artículo 7.’ No encontrándose el actor en ninguno de los supuestos mencionados para la autorización para compatibilizar dos puestos retribuidos en el sector público, conforme a lo establecido por los preceptos citados.

“*Cuarto.* De lo anteriormente expuesto, se deriva que lo procedente es la estimación del recurso, con declaración de nulidad del acuerdo impugnado, sin expre-

so pronunciamiento sobre las costas, conforme criterios del artículo ciento treinta y uno de la Ley jurisdiccional (RCL 1956/1890 y NDL 18435).”

3.2. El nuevo régimen jurídico de las mancomunidades de municipios

Las mancomunidades de municipios son definidas por el profesor Julio Castelao¹⁴ como entidades locales institucionales dotadas de personalidad jurídica propia, constituidas por la asociación voluntaria de municipios para realizar obras, administrar bienes, prestar servicios o cumplir cualquier finalidad determinada de la competencia municipal.

Al iniciar este epígrafe he puesto de relieve que la respuesta que ha dado el Parlamento de Cataluña a la gran fragmentación del mapa municipal catalán es la de fomentar que los pequeños municipios se agrupen, de forma voluntaria, en mancomunidades y comunidades de municipios, y sólo cuando las medidas a las que se refieren los artículos 20 y 21 de la LMC o la intervención de los entes supra-municipales no sean suficientes para garantizar un nivel homogéneo en la prestación de servicios de competencia municipal, podrá iniciarse el proceso de reforma de la organización territorial en los ámbitos territoriales de Cataluña que lo requieran (artículo 22.1 de la LMC).

En este orden de cosas, las medidas de fomento previstas para la constitución de nuevas mancomunidades municipales son las siguientes:

–Ayudas económicas y técnicas para las iniciativas de constitución de mancomunidades que se lleven a término [artículo 21.2.a) de la LMC] y para el funcionamiento de las existentes (artículo 122.1 de la LMC).

–Previsiones especiales en los criterios de distribución del Fondo de Cooperación Local de Cataluña y en la asignación de subvenciones finalistas [artículo 21.2.b) de la LMC], cosa que se concreta, por una parte, en la reserva de un porcentaje del fondo para su distribución entre las comunidades y las mancomunidades constituidas (artículo 197.2 de la LMC) y, por otra, se establece la prioridad de los proyectos presentados por las comunidades y las mancomunidades de municipios [artículo 188.1.e) de la LMC] en el Plan de inversiones locales de Cataluña, del que forma parte el plan único de obras y servicios de Cataluña (PUOSC).

–Cualquier otra que conduzca a la finalidad de impulsar y fomentar la constitución de mancomunidades de municipios [artículo 21, apartado 2.c), de la LMC].

La aplicabilidad de todas estas medidas de fomento se subordina a que el objeto de la mancomunidad sea compatible con las determinaciones del programa de actuación de la comarca o comarcas correspondientes (artículo 21.3 de la LMC). Es más, el artículo 115.4 de la LMC mantiene la previsión de que los municipios de una comarca no se pueden asociar con otros de una comarca diferente si la mancomunidad tiene por objeto obras y servicios comprendidos en el programa de actuación comarcal.

Estas medidas restrictivas, que son explicables analizadas desde la óptica de la opción del legislador catalán a favor del establecimiento de las comarcas, encajan

14. *Reglamento de población y demarcación territorial*, 2.ª edición, Abella, 1997.

muy difícilmente en nuestro ordenamiento jurídico, donde el artículo 140 de la CE, después de reconocer y garantizar la autonomía de los municipios, proclama que su gobierno y administración corresponde a los respectivos ayuntamientos, y no a los consejos comarcales, pues no olvidemos que las mancomunidades se pueden constituir para establecer, gestionar o ejecutar en común obras y servicios de competencia municipal.

Por su parte, el artículo 44.1 de la LBRL reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia, sin establecer ningún límite al respecto, e idéntico criterio mantiene el artículo 10.1 de la CEAL y el nuevo artículo 87.2 de la LBRL referido a la utilización de los consorcios como medio para la gestión de servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronterizos. Además, la CEAL dispone en el artículo 9.7 que la concesión de subvenciones no deben causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia. Desde esta óptica, es evidente que esta libertad fundamental se ve mitigada por la imposibilidad de obtener las subvenciones a las que hace mención el artículo 21.3 de la LMC.

A mi parecer, habría sido bueno que se pudieran incorporar a las mancomunidades de municipios los consejos comarcales y las diputaciones, ya que ésta podría ser una buena fórmula para que estas entidades ejerzan sus competencias en materia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica, hacia los entes locales de su ámbito territorial y, además, pertenecen al mundo local. De este modo, los consorcios quedarían reservados a aquellas intervenciones donde fuera necesaria la presencia de la Administración estatal y autonómica, mientras que las comunidades de municipios se reservarían para llevar a cabo tareas comunes de menor entidad.

También habría sido conveniente prever la posibilidad de utilización del voto ponderado por parte de los órganos colegiados de mancomunidades y comunidades de municipios, ya que ésta es una técnica idónea para equilibrar los principios de representatividad, eficacia y especialidad a los que han de dar respuesta estos órganos. No en vano, la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el voto ponderado a las comisiones informativas, representada por las STS de 25 de mayo de 2001 (RJ 5698) y de 8 de febrero de 1999 (RJ 1550), no admite la utilización del voto ponderado por las comisiones informativas municipales cuando la legislación de la comunidad autónoma respectiva no lo contempla de forma expresa.

Por su parte, las reformas operadas en el régimen jurídico de las mancomunidades por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, me parecen, por lo general, desafortunadas por diversos motivos, a saber:

–El artículo 44.2 de LBRL continúa sin hacer mención alguna a la posibilidad de utilizar el voto ponderado en la adopción de las decisiones de los órganos de gobierno de las mancomunidades, a pesar de que éstos deben ser representativos de los ayuntamientos mancomunados.

–La regulación de la aprobación de los estatutos y de la modificación y disolución de la mancomunidad mantiene el nefasto requisito de que tengan que participar en su elaboración los concejales, se entiende que todos, de la totalidad de los

municipios promotores, reunidos se supone en un campo de fútbol con aforo suficiente.

–Es positivo que sea la propia LBRL la que reconozca la posibilidad de que se integren en la mancomunidad municipios pertenecientes a diversas comunidades autónomas (artículo 44.5 de la LBRL), pero no lo es que ello esté condicionado a que lo permita la normativa de la comunidad autónoma afectada, máxime cuando dicho requisito no se prevé para los consorcios de gestión de servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas (artículo 87.2 de la LBRL).

–También es positivo que sean los estatutos de las mancomunidades, en sustitución de la legislación de las comunidades autónomas, los que recojan las potestades públicas que les asignan los ayuntamientos mancomunados (artículo 4.3 de la LBRL). En cambio, la precisión de que, en defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades del artículo 4.1 de la LBRL planteará no pocos problemas en aquellas mancomunidades ya constituidas cuyos municipios no estén dispuestos a transferirles dichas potestades, sobre todo en casos como el catalán, donde su legislación reproduce la defectuosa técnica legislativa estatal –contenida en los artículos 36 del TRRL y 34 del RPDT– de no incluir las potestades públicas conferidas entre los requisitos mínimos que deben contener en los estatutos de las mancomunidades de municipios –artículo 116 de la LMC y artículo 93 del Decreto 140/1988, de 24 de mayo– a pesar de que dichas potestades deben establecerse en los estatutos (artículo 4.3 de la LBRL y artículo 8.3 de la LMC).

3.3. Las comunidades de municipios como una nueva fórmula de cooperación horizontal

Las comunidades de municipios, que no tienen precedente en el Estado español, constituyen una nueva fórmula especial de asociación entre municipios destinada a gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes, que puede tener carácter temporal o carácter indefinido, y que se caracterizan por no tener personalidad jurídica propia y no suponer, por tanto, la creación de ninguna administración pública nueva.

Como antecedentes de la regulación catalana de las comunidades de municipios encontramos en Francia una figura de idéntica denominación (*communautés des communes*), que se configura como un establecimiento público especial con la finalidad de gestionar servicios comunes o ejecutar equipamientos. La finalidad es la misma, pero la fórmula es distinta.

El preámbulo de la Ley 21/2002, de 5 de julio, nos indica que las comunidades de municipios son creadas por el legislador catalán con el objetivo de dotar de más herramientas a los municipios, sobre todo los pequeños y medianos, cosa que parece avalar el criterio de que tener poca capacidad económica y de gestión hace aconsejable reducir el máximo posible la creación de nuevas administraciones, justamente, por la complicación organizativa y burocrática que ello representa.

En lo referente a la regulación positiva que lleva a cabo la LMC sobre las comunidades de municipios, ésta se inicia con el artículo 123 conforme al cual los municipios, *para gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes*, pueden asociarse con

otros municipios y crear una comunidad de municipios, que puede tener carácter temporal o bien indefinido.

El tenor literal del precepto plantea la duda de si la expresión “gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes” comprende o no la prestación de servicios públicos. Entiendo que sí, que lo que ha querido el legislador con la utilización de esta expresión es ampliar el objeto de las comunidades, que es más amplio que el objeto de las mancomunidades de municipios, que se circunscribe a establecer, gestionar o ejecutar en común obras y servicios determinados de su competencia.

Los motivos que avalan esta opinión son diversos:

a) Etimológicamente se entiende por tarea el trabajo que se tiene la obligación de hacer, que le han marcado o se ha marcado por función como la acción especial, propia o normal de un órgano o de un aparato, animal o planta, siendo una actividad propia de los municipios prestar servicios públicos a la ciudadanía.

b) La CEAL utiliza la misma expresión de realización de tareas de interés común cuando establece, artículo 10.1, que “Las entidades locales tienen derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la ley, asociarse con otras entidades locales *para la realización de tareas de interés común*”, concepto que siempre se ha interpretado que alcanza la prestación de servicios públicos, aunque es mucho más amplio.

c) En el debate parlamentario se dice que la nueva fórmula puede servir para multitud de funciones, desde la gestión conjunta de una guardería hasta la promoción económica. Para entendernos, “si Riudoms, Reus, Santa Coloma de Cervelló, La Pobla de Lillet y Barcelona quisieran agruparse para crear una comunidad de municipios ‘Gaudí para la promoción cultural y turística’, nadie podría impedirlo. Es más, tendrían derecho a solicitar financiación de la Generalidad”.

d) Pese a que el artículo 131 de la LMC sólo hace mención a la contratación de obras y suministros, el artículo 132 de la misma establece, en el apartado 3, que el consejo de la comunidad ha de presentar anualmente una memoria y una cuenta de la “*gestión del servicio*” y el apartado 4 de dicho precepto establece que la función interventora y “*de eficacia del servicio correspondiente*” corresponde al interventor del ayuntamiento donde esté situado el domicilio de la comunidad.

e) En el marco de lo que regula el convenio correspondiente, corresponden a la comunidad todas las potestades que le atribuyan los municipios agrupados (artículo 127 de la LMC), potestad que enumera el artículo 8.1 de la LMC como propia de las entidades locales cuando operan como administraciones públicas.

Las comunidades de municipios, dice el apartado 2 del artículo 123 de la LMC, no tienen personalidad jurídica propia, pero sus acuerdos vinculan a todos los municipios agrupados y tienen eficacia ante terceros como si fuesen adoptados por todos y cada uno de los municipios que integran la comunidad. Esta fórmula permite a los municipios asociarse para llevar a cabo tareas y funciones comunes sin crear una nueva administración, sin añadir nuevos funcionarios ni duplicar las tareas administrativas, sino utilizando de forma racional los recursos existentes. Por eso, la comunidad de municipios es una figura pensada, sobre todo, para los municipios que disponen de menor capacidad económica y de gestión.

En este aspecto, la similitud con las comunidades de propietarios y con el nuevo régimen jurídico de los complejos inmobiliarios privados es evidente, porque: a)

en las comunidades de propietarios los acuerdos validamente adoptados por los órganos de la comunidad obligan, también, a todos los propietarios que forman parte de la comunidad [artículo 17.1.a) *in fine* de la LPH], y b) en cambio, el régimen de garantías de los acreedores es mayor en las comunidades de municipios porque en ellas todos los municipios agrupados responden de forma solidaria de los acuerdos adoptados por los órganos de la comunidad (artículo 127.2 de la LMC), mientras que en las comunidades de propietarios primero responde la comunidad con todos sus fondos y créditos a su favor, y subsidiariamente el acreedor se puede dirigir contra cada propietario por la cuota que le corresponda del importe no abonado (artículo 22 de la LPH).

La flexibilidad que el legislador ha querido conferir a esta nueva figura jurídica se manifiesta en aspectos diversos, a saber:

–Al igual que en las mancomunidades, para formar una comunidad de municipios no es indispensable que los municipios pertenezcan a la misma comarca, ni que haya continuidad territorial entre ellos (artículo 124.1 de la LMC), pero a diferencia de las mancomunidades, las comunidades de municipios se pueden constituir aunque tengan por objeto obras y servicios comprendidos en el programa de actuación comarcal.

–El procedimiento de constitución de las comunidades de municipios (artículo 125 de la LMC) es mucho más sencillo y rápido de tramitar que el procedimiento de constitución de una mancomunidad.

–Los órganos necesarios de la comunidad de municipios son únicamente dos; el consejo, donde están representados todos los ayuntamientos, al que corresponden las funciones que la normativa de régimen local atribuye al pleno del ayuntamiento, aunque el convenio regulador puede variarlas, y el presidente, que es designado por el Pleno del consejo entre los alcaldes de los municipios que la constituyen y tiene las funciones que la normativa de régimen local atribuye a los alcaldes (artículo 128 de la LMC).

–En el aspecto económico y de funcionamiento, las comunidades de municipios operan como si de organizaciones especiales se tratara, con la circunstancia añadida de que esta organización es común para los diversos municipios que conforman la comunidad. Por tanto, en el marco del convenio, corresponde a la comunidad de municipios todas las competencias, potestades y funciones que le atribuyen los municipios agrupados (artículo 127.1 de la LMC) y la comunidad cuenta con una sección propia en el presupuesto de cada uno de los ayuntamientos integrantes, que es gestionada por la comunidad (artículo 132.1 de la LMC).

En este orden de cosas, considero un acierto la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de esta nueva forma de asociación intermunicipal, pero creo que debo hacer un juicio crítico respecto a la implementación efectuada por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña de las medidas que contienen los artículos 21, 188.1.e) y 197.2 de la LMC para fomentar la constitución de las comunidades y mancomunidades de municipios, porque la reserva del porcentaje de participación de los municipios en los ingresos de la Generalidad para el fomento de la prestación supramunicipal de los servicios ha ascendido a poco más de tres millones de euros para toda Cataluña, dándose la circuns-

tancia añadida de que de ese fondo también participan los consejos comarcales.

Además, la lectura de los artículos 12.2, 21.2, 24.5, 25.2, 26.2, 31.4 y 38 del Decreto 189/2003, de 1 de agosto, de convocatoria del PUOSC 2004-2007, pone de manifiesto que el PUOSC fomenta y favorece las actuaciones de carácter supramunicipal presentadas por los consejos comarcales, en detrimento de los proyectos, teóricamente prioritarios [artículo 188.1.e) de la LMC], que solicitan las comunidades y las mancomunidades de municipios.

En definitiva, el legislador catalán ha intentado suplir la gran fragmentación del mapa municipal mediante técnicas diversas. La primera y más conocida de todas fue la creación de las comarcas como entidades locales territoriales formadas por la agrupación, obligatoria aunque no se diga, de municipios contiguos. Su existencia obligada, el hecho que existan municipios no representados en el consejo comarcal pero que adoptan decisiones que afectan a las competencias de éstos, unido a unas competencias raquílicas y una financiación insuficiente las ha llevado a un claro fracaso respecto a las favorables expectativas que habían generado.

No haberlas configurado como una especie de mancomunidades de municipios, en las que estuvieran representados todos los municipios agrupados, para la realización en común de obras y servicios municipales fue un error, así como también lo ha sido el no introducir incentivos económicos que fomenten la realización de obras o la prestación de servicios de forma agrupada.

Es natural que los ayuntamientos tengan reticencias a asociarse con otros para prestar los servicios de su competencia por la pérdida de poder y facultades de disposición que ello conlleva, por lo que parece lógico que la oferta de recursos financieros, por parte del Estado y las comunidades autónomas, que fomenten a los municipios a crear, voluntariamente, comunidades y mancomunidades de municipios, y a permanecer dentro de ellas, constituye una buena fórmula para superar los inconvenientes prácticos derivados de la excesiva fragmentación del mapa municipal español y de la mala experiencia catalana de la comarcalización.

Todo apunta a que las comunidades de municipios pueden ser una buena fórmula de agrupación municipal si se utilizan para lo que han sido diseñados. Por ello, creo que los municipios deben apostar por esta nueva fórmula de asociación municipal.

Ingresos y gastos de los municipios españoles del ejercicio 2001
 Presupuestos. Ejercicio 2001
 Total ayuntamientos. Clasificación económica. Ingresos y gastos

| Capítulos de ingresos | Administración General | | Administración General + O.O.AA. | |
|--------------------------------------|------------------------|--------|----------------------------------|--------|
| | Cifras absolutas | % | Cifras absolutas | % |
| 1. Impuestos directos | 1.473.475 | 28,37 | 1.473.475 | 27,41 |
| 2. Impuestos indirectos | 215.429 | 4,15 | 216.541 | 4,03 |
| 3. Tasas y otros ingresos | 809.264 | 15,58 | 875.744 | 16,29 |
| 4. Transferencias corrientes | 1.413.840 | 27,22 | 1.446.651 | 26,91 |
| 5. Ingresos patrimoniales | 111.944 | 2,16 | 121.679 | 2,26 |
| Operaciones corrientes | 4.023.952 | 77,48 | 4.134.090 | 76,90 |
| 6. Enajenación de inversiones reales | 235.212 | 4,53 | 282.045 | 5,25 |
| 7. Transferencias de capital | 474.421 | 9,13 | 482.539 | 8,97 |
| Operaciones de capital | 709.633 | 13,66 | 764.584 | 14,22 |
| Operaciones no financieras | 4.733.585 | 91,14 | 4.898.674 | 91,12 |
| 8. Activos financieros | 18.183 | ,35 | 21.301 | ,40 |
| 9. Pasivos financieros | 441.837 | 8,51 | 456.601 | 8,49 |
| Operaciones financieras | 460.020 | 8,86 | 477.902 | 8,89 |
| Total ingresos | 5.193.605 | 100,00 | 5.376.576 | 100,00 |

D. G. Fondos Comunitarios y Financiación Territorial

Fuente: www.dgfcyf.ft.sepg.minhac.es

Ingresos y gastos de los municipios españoles del ejercicio 2001

| Capítulos de gastos | Administración General | | Administración General + OO.AA. | |
|---------------------------------------|------------------------|--------|---------------------------------|--------|
| | Cifras absolutas | % | Cifras absolutas | % |
| 1. Gastos de personal | 1.464.001 | 28,31 | 1.615.637 | 30,17 |
| 2. Gastos en bienes Ctes. y servicios | 1.310.413 | 25,34 | 1.397.467 | 26,10 |
| 3. Gastos financieros | 176.516 | 3,41 | 179.993 | 3,36 |
| 4. Transferencias corrientes | 482.211 | 9,32 | 337.398 | 6,30 |
| <hr/> | | | | |
| Operaciones corrientes | 3.433.141 | 66,38 | 3.530.495 | 65,93 |
| <hr/> | | | | |
| 6. Inversiones reales | 1.339.568 | 25,90 | 1.442.799 | 26,95 |
| 7. Transferencias de capital | 127.006 | 2,46 | 102.830 | 1,92 |
| <hr/> | | | | |
| Operaciones de capital | 1.466.574 | 28,36 | 1.545.629 | 28,87 |
| <hr/> | | | | |
| Operaciones no financieras | 4.899.715 | 94,74 | 5.076.124 | 94,80 |
| <hr/> | | | | |
| 8. Activos financieros | 22.804 | ,44 | 25.679 | ,48 |
| 9. Pasivos financieros | 248.802 | 4,81 | 252.561 | 4,72 |
| <hr/> | | | | |
| Operaciones financieras | 271.606 | 5,25 | 278.240 | 5,20 |
| <hr/> | | | | |
| Total gastos | 5.171.322 | 100,00 | 5.354.363 | 100,00 |

D. G. Fondos Comunitarios y Financiación Territorial

Fuente: www.dgryft.sepgg.minhac.es

Ingresos y gastos de los municipios españoles del ejercicio 2001**Presupuestos. Ejercicio 2001****Total ayuntamientos. Desglose de ingresos**NACIONAL
millones de pesetas

| Ingresos | TOTAL | % |
|--|------------------|--------------|
| 112. Impuesto sobre bienes inmuebles | 788.927 | 14,67 |
| 113. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica | 251.916 | 4,69 |
| 114. Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana | 134.961 | 2,51 |
| 130. Impuesto sobre actividades económicas | 296.335 | 5,51 |
| 17. Recargo sobre impuestos directos | | |
| 18. Otros impuestos directos | | |
| 19. Otros impuestos directos extinguidos | 1.335 | ,02 |
| 1. Total impuestos directos | 1.473.475 | 27,41 |
| 27. Recargos sobre impuestos indirectos | | |
| 282. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras | 213.011 | 3,96 |
| 283. Otros impuestos indirectos | 2.206 | ,04 |
| 29. Impuestos indirectos extinguidos | 1.325 | ,02 |
| 2. Total impuestos indirectos | 216.541 | 4,03 |
| 30. Ventas | 6.342 | ,12 |
| 31. Tasas por la prestación de servicios y realización de actividades de competencia local | 448.516 | 8,34 |
| 32. Tasas por la utilización priv. o el aprovechamiento especial del dominio público local | 80.555 | 1,50 |
| 34. Precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de competencia local | 70.581 | 1,31 |
| 35. Precios públicos por la utilización priv. o el aprovechamiento especial del dominio público (a extinguir) | 23.320 | ,43 |
| 36. Contribuciones especiales | 52.233 | ,97 |
| 38. Reintegros | 6.461 | ,12 |
| 39. Otros ingresos | 187.737 | 3,49 |
| 3. Total tasas y otros ingresos | 875.744 | 16,29 |
| 42. Del Estado | 1.032.766 | 19,21 |
| 44. De empresas de la entidad local | 1.389 | ,03 |
| 45. De comunidades autónomas | 204.585 | 3,81 |
| 461. De diputaciones, consejos o cabildos insulares | 184.332 | 3,43 |
| 462. De ayuntamientos | | |
| 463. De mancomunidades | 1.814 | ,03 |

Ingresos y gastos de los municipios españoles del ejercicio 2001

millones de pesetas

| Ingresos | TOTAL | % |
|---|------------------|---------------|
| 464. De áreas metropolitanas | 3.025 | ,06 |
| 465. De comarcas | 473 | ,01 |
| 466. De otras entidades que agrupan municipios | 105 | |
| 467. De consorcios | 122 | |
| 468. De entidades locales menores | 244 | |
| 47. De empresas privadas | 8.173 | ,15 |
| 48. De familias e instituciones sin fines de lucro | 6.141 | ,11 |
| 49. Del exterior | 3.481 | ,06 |
| ----- | | |
| 4. Total transferencias corrientes | 1.446.651 | 26,91 |
| ----- | | |
| 5. Total ingresos patrimoniales | 121.679 | 2,26 |
| ----- | | |
| 6. Total enajenación de inversiones reales | 282.045 | 5,25 |
| ----- | | |
| 72. Del Estado | 60.416 | 1,12 |
| 74. De empresas de la entidad local | 5.492 | ,10 |
| 75. De comunidades autónomas | 233.320 | 4,34 |
| 761. De diputaciones, consejos o cabildos insulares | 93.943 | 1,75 |
| 762. De ayuntamientos | | |
| 763. De mancomunidades | 4.101 | ,08 |
| 764. De áreas metropolitanas | 799 | ,01 |
| 765. De comarcas | 435 | ,01 |
| 766. De otras entidades que agrupan municipios | 804 | ,01 |
| 767. De consorcios | 2.408 | ,04 |
| 768. De entidades locales menores | 1.509 | ,03 |
| 77. De empresas privadas | 30.586 | ,57 |
| 78. De familias e instituciones sin fines de lucro | 13.584 | ,25 |
| 79. Del exterior | 35.143 | ,65 |
| ----- | | |
| 7. Total transferencias de capital | 482.539 | 8,97 |
| ----- | | |
| 8. Total activos financieros | 21.301 | ,40 |
| ----- | | |
| 9. Total pasivos financieros | 456.601 | 8,49 |
| ----- | | |
| Total ingresos | 5.376.576 | 100,00 |

Fuente: www.dgfcyft.sepg.minhac.es

PRESUPUESTO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA 2003**Capítulo 4. Transferencias corrientes**

Artículo 46. A corporaciones locales

| | |
|---|-----------------------|
| Presidencia | 2.871.983,00 |
| Justicia e Interior | 2.350.883,43 |
| Gobernación y Relaciones Institucionales | 67.552.575,00 |
| Enseñanza | 147.761.576,00 |
| Cultura | 4.020.045,10 |
| Sanidad y Seguridad Social | 73.020,00 |
| Política Territorial y Obras Públicas | 2.018.308,26 |
| Agricultura, Ganadería y Pesca | 1.126.001,88 |
| Trabajo, Industria, Comercio y Turismo | 1.076.632,41 |
| Bienestar y Familia | 811.182,00 |
| Medio Ambiente | 1.328.006,00 |
| Universidades, Investigación y Sociedad de la Información | 129.228,00 |
| Gastos varios departamentos | 2.242.486,82 |
| Participación entes locales Cataluña en ingresos del Estado | – |
| Fondos mejora prestación servicios públicos | – |
| Totales generales | 233.361.927,90 |

Capítulo 7. Transferencias de capital

Artículo 76. A corporaciones locales

| | |
|---|-----------------------|
| Presidencia | 1.207.729,00 |
| Justicia e Interior | 1.034.518,16 |
| Gobernación y Relaciones Institucionales | 57.233.116,00 |
| Enseñanza | 15.148.437,00 |
| Cultura | 7.790.907,19 |
| Sanidad y Seguridad Social | 10 |
| Política Territorial y Obras Públicas | 10.798.627,25 |
| Agricultura, Ganadería y Pesca | 5.370.644,18 |
| Trabajo, Industria, Comercio y Turismo | 11.014.594,10 |
| Bienestar y Familia | 696.403,00 |
| Medio Ambiente | 1.847.762,00 |
| Universidades, Investigación y Sociedad de la Información | 10 |
| Gastos varios departamentos | – |
| Participación entes locales Cataluña en ingresos del Estado | – |
| Fondos mejora prestación servicios públicos | – |
| Totales generales | 112.142.757,88 |

Fuente: www.gencat.net/economia/pressupost2003/total/inici/marcs.htm

PARTICIPACIÓN ENTES LOCALES EN TRIBUTOS DE LA GENERALIDAD

62.967.576

18,22%



COOPERACIÓN CON LOS ENTES LOCALES

282.537.109

81,78%



TOTAL TRANSFERENCIAS A ENTIDADES LOCALES

345.504.685**100%**

Fuente: propia