

# LAS MANCOMUNIDADES URBANÍSTICAS

Xavier Muro i Bas

Secretario de Administración local

## 1. Introducción

Siendo escasa la atención que ha merecido el tema de las Mancomunidades municipales en la doctrina administrativista en general,<sup>1</sup> aún ha sido menor el interés que ha despertado, en particular, en la doctrina especializada en los temas urbanísticos, a pesar de que pudiera constituir motivo de estudio desde el momento en que la Ley del Suelo de 1956 creara la institución de la Mancomunidad urbanística. Este desinterés no puede causar extrañeza, sin embargo, partiendo de la mutua relación entre teoría y realidad, si tenemos en cuenta el escaso desarrollo práctico de la institución en cuestión.

He intentado en vano hallar entre la bibliografía urbanística algún estudio específico dedicado al tema de las Mancomunidades urbanísticas. Por otra parte, los manuales al uso tan sólo contienen las referencias mínimamente necesarias,<sup>2</sup> absteniéndose, algunos de ellos, no solamente de profundizar —lo que es lógico en el marco de un manual—, sino ni siquiera de comentar este tema.

A pesar de ello, creo que no debe menospreciarse el tema, por lo que intentaré abordarlo en las páginas que seguirán, guiándome por el interés de responder a la pregunta de cuál puede ser el sentido de la institución en el actual panorama de la organización administrativa del urbanismo o, en otros términos, si puede ser útil, y en qué condiciones y circunstancias, para la gestión urbanística. La respuesta definitiva a preguntas de esta índole sólo puede hallarse en la práctica, pero el planteamiento doctrinal puede anticipar, en parte, la respuesta, esbozando cuestiones derivadas y problemas que puedan surgir en el desarrollo práctico.

1. Vid. A. Agúndez, «Fusión, agregación y agrupación de Municipios en el Derecho español», en *«Revista de Estudios Agrosociales»*, núm. 61; Alvarez Gendín, S., «Las Mancomunidades Municipales», Madrid, 1921. Cortina Toral, L., «Las agrupaciones de Municipios y la subvención del Estado», en *Revista Moderna de Administración Local*, núm. 670; Font Llovet, T., «Perspectives d'organització supramunicipal», en *«Autonomies»*, núm. 1; Hernández Ruiz, R., «Las Mancomunidades Municipales», en REVL, núms. 27-28; Jordana de Pozas, L., «Intermunicipalismo, Mancomunidades y Asociaciones de Municipios», incluido en la obra *Estudios de Administración Local y General*, Madrid, 1961; Marqués Carbó, L.: «La cooperación intermunicipal», en la obra *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, vol. III, Madrid, 1962; Martín Mateo, R., «La comarcalización de los pequeños Municipios», Madrid, 1964; Morell Ocaña, L., «Estructuras locales y ordenación del espacio», Madrid, 1972, págs. 75-86; id., «La nueva Ley de Régimen Local. La supramunicipalidad», en REDA, núm. 9; Rivero Ysern, J.L., «Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal», en REVL, núm. 228; Varios autores: «Problemas actuales de las Mancomunidades y de los Consorcios», Col. *«Seminarios y Simposios»*, núm. 46, Madrid, 1975.

2. Vid. García de Enterría y E. Parejo Alfonso, L., «Lecciones de Derecho Urbanístico» Madrid, 1ª ed., 1979, pág. 140; González Pérez, J., «Comentarios a la Ley del Suelo», vol. I, 4ª ed., Madrid, 1981, p. 1602; Laso Martínez, J.L., vol. I, 1ª ed., Madrid.

1.1. *La situación en los niveles inferiores de la organización administrativa del urbanismo como punto de partida para el planteamiento del tema*

Los mismos autores que en sus manuales se refieren parcamente a las Mancomunidades urbanísticas, no dejan de considerar excesiva o poco matizada la atribución de competencias en favor de los Municipios que se contiene en la vigente Ley del Suelo, opinión a la que se añaden otros autores, por lo que se puede decir que tiene una amplia y significativa acogida entre la doctrina.

El motivo de esta opinión desfavorable hunde sus raíces en el uniformismo que se da en el régimen local español a nivel municipal o, lo que es lo mismo, la identidad de tratamiento legal que recibe el régimen competencial y organizativo de los Municipios, independientemente de su volumen de población y circunstancias geográficas, sociales, económicas, etc., lo que en la legislación urbanística es evidente.

Las consecuencias de esta situación son consideradas particularmente negativas en el caso de los pequeños Municipios y, recogiendo las diversas opiniones al respecto, se podrían sintetizar de la siguiente manera:

1. Una gestión ineficaz e inadecuada a causa de la insuficiencia de recursos (humanos, técnicos, materiales, etc.; en última instancia, económicos).<sup>3</sup>
2. Una visión excesivamente fragmentaria y aislada.<sup>4</sup>
3. Se «consagrará el urbanismo caótico y dependiente de los intereses económicos que impondrían su voluntad al pequeño Ayuntamiento».<sup>5</sup> Es decir, una presumible debilidad ante los poderes económicos y, creo razonable añadir a esta creencia, cabe imaginar una mayor debilidad ante las presiones externas a la Administración, tanto por la falta del suficiente apoyo técnico para oponerse, como por la proximidad al ciudadano y la personalización del poder en estos niveles (caracteres del poder local que no son negativos o positivos en sí, sino que dependen del marco político en que se sitúen, como se verá).

Se trata de consecuencias derivadas de defectos estructurales (minifundismo y uniformismo municipal) que inciden en los diversos aspectos del urbanismo (planeamiento, gestión, disciplina), aunque cada una de ellas pueda aparecer, en algún momento, más acusadamente en uno de estos aspectos que en el otro.

Bien desde la propia legislación urbanística, bien mediante la acción administrativa de las Administraciones superiores, bien a causa de circunstancias ajenas a la política urbanística, se han establecido o han surgido correctivos que han impedido que las consecuencias previstas se desarrollaran en toda su magnitud.

Respecto a la primera consecuencia, una política de subvenciones ha permitido

3. Vid. González Berenguer, J.L., «Gestión, financiación y control del urbanismo», Madrid, págs. 168-169; Laso Martínez, J.L., *op. cit.*, pág. 489.

4. García de Enterría, E., y Parejo Alfonso, L., *op. cit.*, pág. 100-101; García de Enterría, E., «Los principios de organización del urbanismo», en RAP, núm. 87. Vid. también la nota anterior.

5. García de Enterría, E., «Los principios de organización del urbanismo», *op. cit.*, pág. 306.

dotar de planeamiento a Municipios que por sí mismos habrían tenido dificultades en disponer de él. Sin embargo, en los ámbitos de la gestión y de la disciplina, la falta de recursos económicos y de personal técnico especializado y administrativo en general aún subsiste, a pesar de las mejoras que se hayan podido producir en este terreno —debe tenerse en cuenta que el urbanismo ha sido una de las principales preocupaciones de los Ayuntamientos democráticos, no sólo de los grandes sino también de pequeños Municipios, que han dirigido prioritariamente, en muchos casos, sus esfuerzos a conseguir mejorar en calidad y cantidad los servicios correspondientes.<sup>6</sup>

Respecto a la segunda consecuencia, la corrección se ha previsto en la propia Ley del Suelo al establecer el sistema de intervención en la actividad urbanística municipal mediante actos de control atribuidos a las Administraciones superiores (no entro en el tema de la naturaleza de los actos de intervención mencionados, pues sólo me interesa señalar el hecho de que uno de sus objetivos es la coordinación de criterios en materia urbanística).

En cuanto a la tercera consecuencia mencionada, hay que decir que el advenimiento de un sistema democrático, que ha comportado asimismo una mayor transparencia de la organización administrativa, ha contribuido a paliar la situación, a lo que cabe añadir la renovación del personal al servicio de las Corporaciones locales, de lo que si bien no cabe concluir que el hecho criticado haya sido definitivamente desterrado en su totalidad, sí que el paliativo ha sido muy importante y que existen más mecanismos para combatirlo.

En cualquier caso, son correctivos que no resuelven en su integridad los problemas suscitados y que justifican, por tanto, la reflexión entorno a posibles soluciones o, al menos, paliativos más intensos.

## 1.2. *Perspectivas de evolución a partir del marco actual. Posibilidades de desarrollo de las Mancomunidades urbanísticas*

Las propuestas que se han formulado para mejorar la situación existente se han encaminado o hacia soluciones que desplazan el marco de actuación principal desde el Municipio hacia la región,<sup>7</sup> o hacia el mantenimiento del Municipio como punto de referencia básico, pero con la condición de que sea reformado (aunque, en este último caso, el planteamiento se ha efectuado no desde el seno del derecho urbanístico o con la problemática urbanística como objeto, sino desde perspectivas más generales, más allá del mero marco del urbanismo, cuestionando la estructura del régimen local español).

Refiriéndome a esta última línea de pensamiento, que ha contado con un número creciente de defensores y que es la que interesa de cara al tema objeto de estudio, puede decirse que las propuestas que se han formulado (desde hace ya

6. Vid. Terán, F. de, «Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)», 1ª ed., Madrid, 1982, págs. 585-6 y 591.

7. Garía de Enterría, E., «Los principios de organización del urbanismo», *op. cit.*

8. Font Llovet, T., «Perspectives d'organització supramunicipal», en «Autonomies», núm. 1, pág. 65.

años, pero que han recobrado vigor más recientemente y en especial al hilo de la elaboración de la Ley 7/1985) se dividen, básicamente, en dos grupos no muy alejados: quienes han considerado como instrumento adecuado para la reforma local a las Mancomunidades municipales (con sus salvedades y matices) y quienes han creído ver la solución en la comarca (concepto cuyo significado es distinto según los autores: en unos casos ha sido postulada como «ente intermedio»; en otros, como ente local; en otro orden, se la ha concebido como ente funcional por unos y como ente territorial por otros).

De lo que acabo de exponer resulta bastante evidente que la comarca constituye una competidora para las Mancomunidades municipales, y no sólo a nivel puramente doctrinal, sino también ahora en el plano real desde que la Ley 7/1985 ha establecido el cauce preciso para su creación.

Habrá que estudiar, pues, por qué vías pueden transcurrir las relaciones entre ambas instituciones y cuál será el espacio que ocupen en su posible evolución.

Un primer hecho que conviene reseñar al aproximarse al tema es que la Ley 7/1985, como ya han hecho notar algunos autores, no ha establecido una configuración determinada de la comarca, sino que se ha mantenido en una cierta ambigüedad, al dar sólo unos breves rasgos caracterizadores y permitir, de esta manera, que las Comunidades autónomas dispongan de un amplio campo de maniobra para completar el diseño de la nueva institución. La consecuencia de esta ambigüedad (que creo justificable desde la perspectiva de una Ley de Bases del tipo de la comentada, teniendo en cuenta, además, las diferencias entre Comunidades autónomas en cuanto a las circunstancias económicas, sociales e históricas de su régimen local y la diversidad de modelos teóricos sobre la comarca) es que no cabe descartar que en alguna Comunidad autónoma el desarrollo normativo de las previsiones sobre la comarca acerque esta institución a la de las Mancomunidades, tal como ha sostenido Font.

También puede suceder que las Mancomunidades se conviertan en un ente sucedáneo de la comarca en algunos supuestos, como he expuesto en otro lugar.<sup>9</sup>

Pero exceptuando estos supuestos, cabe pensar que en las Comunidades autónomas en que se impulsen las comarcas, por regla general, las Mancomunidades desempeñarán un papel secundario, pues si bien en un principio cabría suponer, sobre el papel, una posible concurrencia competencial entre ambas instituciones (dado que ambas se configuran como agrupación de Municipios inferior a la provincia y, en consecuencia, su régimen competencial debe situarse en el ámbito de aquellas obras y servicios supramunicipales que no son prestados, con carácter general, por la Administración del Estado o la autonómica), lo más lógico es que

9. «El régimen competencial de las Mancomunidades Municipales en la Ley 7/1985». Comunicación presentada en el «Convegno sulle forme di cooperazione tra enti locali», celebrado en Pisa durante los días 17 y 18 de junio de 1987 y publicada en el núm. 18 de la «Revista de Administración Pública». Los casos en que la Mancomunidad puede devenir un «ente sucedáneo» de la comarca son los siguientes, según mi parecer: a) cuando una Comunidad autónoma decida no crear las comarcas; b) cuando una Comunidad autónoma aplaque su decisión sobre las comarcas porque dicha decisión aún no está suficientemente madura y se considere que requiere un mayor debate, estudios, etc., caso en el que la Mancomunidad podría actuar como embrión de las futuras comarcas; y c) cuando la comarca no pueda crearse por la oposición del número cualificado de Municipios que establece el artículo 42.2 de la Ley 7/1985.

las Comunidades autónomas que adopten la decisión de crear comarcas en su territorio establezcan también mecanismos que favorezcan a éstas frente las Mancomunidades a fin de facilitar el desarrollo de la nueva institución.<sup>10</sup> Esta supremacía de las comarcas se apoyará no sólo en la ayuda que reciban de las Comunidades autónomas, sino en otros factores, como pueden ser: *a)* que en la formación de las Mancomunidades sólo concurre la voluntad de los Municipios, mientras que en la comarca es la voluntad de la Comunidad autónoma, reforzada por la de los Municipios (en cuanto que la Ley 7/1985, en su art. 42.2, otorga carácter vinculante a la voluntad municipal si es negativa y la sostiene una mayoría cualificada de Municipios); *b)* la previsible generalización de las comarcas en todo el territorio de la Comunidad autónoma que las impulsa (salvo que ésta establezca excepciones o los Municipios presenten la oposición cualificada mencionada en el apartado anterior, impidiendo la culminación del proceso, con la salvedad de lo dispuesto en la disposición adicional cuarta); *c)* la posibilidad de que se dote a las comarcas de la naturaleza de ente territorial, lo que les puede conllevar más potestades administrativas que las Mancomunidades; *d)* la vocación de permanencia que poseerá la comarca una vez creada (otra cuestión es su ámbito geográfico o su régimen competencial, más sujetos a posibles variaciones), mientras que las Mancomunidades, debido a su naturaleza funcional o instrumental, no se hallan tan imbuidas de dicha vocación (puesto que su continuidad estará vinculada a la voluntad de los Municipios miembros y al cumplimiento de sus fines).

Las previsiones que se acaban de formular pueden presentar una perspectiva poco halagüeña para las Mancomunidades. Sin embargo, aunque el empleo de la institución mancomunada se vea reducido como consecuencia de la aparición de las comarcas en el panorama de la Administración territorial española, subsiste aún, según mi criterio, algún aspecto positivo, y ulterior reflejo de viabilidad, en las Mancomunidades urbanísticas, además del hecho de que desconozcamos cuáles serán las competencias que se atribuirán a las comarcas y, por tanto, no es posible asegurar que en materia de urbanismo compitan con las Mancomunidades (aunque desde la doctrina se haya defendido que se trata de una de las materias en las que las comarcas podrían ostentar competencias).<sup>11</sup>

Por una parte y con carácter destacado, la nota de especialización que concurre en las Mancomunidades urbanísticas, aunque lo ventajoso de este aspecto podría diluirse si las Mancomunidades no son sólo urbanísticas sino que acumulan la prestación de otros servicios.

Por otra parte, una ventaja relativa, pues depende de circunstancias concretas como el ámbito espacial de la comarca, es que precisamente la actuación urbanística puede requerir un marco geográfico de actuación distinto del configurado por la comarca, bien inferior, bien mayor (lo que será más improbable, dada la escala de competencias locales en las que nos movemos) o bien que penetre o

10. Véase a este respecto cómo la primera ley autonómica que desarrolla parte de la Ley 7/1985, la Ley catalana 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña, establece los mencionados mecanismos, como por ejemplo, la posibilidad de conversión de servicios mancomunados en comarcales (artículos 30 y 31) por decisión de la comarca.

11. Vid. Argullol, E., «Organización territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica», Barcelona, 1986, pág. 57; Font, T., *op. cit.* pág. 68.

interfiera en otra comarca. Es posible que la legislación autonómica sobre las comarcas prevea estas eventuales disfuncionalidades y establezca vías para su tratamiento en el marco comarcal, pero tiene sentido, en estos casos, permitir la utilización de la técnica de la mancomunación.

Por último, un aspecto que cabe considerar positivo (también relativamente, pues puede dejar de serlo cuando se desarrolle la regulación de la institución comarcal y las leyes sectoriales, en este caso las relativas al urbanismo, consideren a la nueva institución) consiste en la existencia de una regulación específica referida a las Mancomunidades urbanísticas.

Creo que de esta serie de factores puede desprenderse la consideración de que la Mancomunidad no es un instrumento desdeñable totalmente, cuyo impulso y creación, por tanto, puede ser interesante para la realización de objetivos puntuales y específicos —y no para una amplia pluralidad de fines—. Ello, naturalmente, sin perjuicio de que en aquellos supuestos ya mencionados en los que no se constituyan comarcas, las Mancomunidades puedan ocupar un mayor espacio al no concurrir con aquéllas y, en consecuencia, su régimen competencial sea más amplio y no se circunscriba a fines muy concretos, específicos y puntuales, pudiendo abarcar más servicios también en el campo urbanístico, como instrumento útil para hacer frente a la insuficiencia de medios y deficiente capacidad de gestión municipal —lo que no significa que la Mancomunidad invada o desplace la función de asistencia al Municipio atribuida a la Diputación provincial en la Ley 7/1985, pues cabe entender a las Mancomunidades no como una institución de orden distinto al municipal sino derivada del mismo, pues así resulta de su caracterización como «agrupación de Municipios» en la citada Ley 7/1985.

Recapitulando, la funcionalidad de las Mancomunidades urbanísticas es relativa, pues el espacio que ocupen depende del que ocupen, a su vez, las comarcas. Las posibilidades que se presentan a las Mancomunidades urbanísticas son, básicamente, dos: como entidad cuyo objeto está constituido por actividades puntuales, individualizadas y específicas o como entidad de vocación más amplia, general y diversa; posibilidad, ésta última, más improbable, habida cuenta de que tendría sentido si no se crearan las comarcas, situación que ha existido hasta el presente sin que hayan proliferado las Mancomunidades urbanísticas. La otra posibilidad correspondería a una situación de concurrencia con las comarcas y tiene más visos de que se convierta en realidad. Cabe añadir que, además, es la que más se adecúa a la idea tradicional sobre la Mancomunidad de municipios, que, por otra parte, según diversas opiniones, es la que aparece recogida en la Ley 7/1985.<sup>12</sup>

En conclusión, en el contexto actual, las Mancomunidades urbanísticas pueden ser útiles e interesantes como entidad funcional de base asociativa municipal circunscrita a objetivos específicos de carácter puntual e individualizado. También es posible que supere este marco hacia una mayor amplitud y generalidad de fines, aunque es poco probable y dependerá de que la comarca se cree y de las competencias que se le atribuyan.

12. Vid. Font, T., *op. cit.*, pág. 62; Muro, X., *op. cit.*, págs. 3 y 4; Pendas García y García Escudero, P., «EL nuevo régimen local español», Barcelona, 1986, pág. 200-201.

Seguidamente, procede analizar el marco legal concreto que condiciona el objeto o contenido de las Mancomunidades urbanísticas y en el que éstas deberán moverse, de momento, tanto si son de un tipo más restringido como más amplio.

## 2. Régimen competencial de las Mancomunidades urbanísticas y otros aspectos de las mismas

### 2.1 Características principales del régimen competencial de las Mancomunidades en general

Antes de abordar el tema del régimen competencial de las Mancomunidades urbanísticas, conviene realizar algunas anotaciones en torno al mismo tema referido a las Mancomunidades en general, ya que constituye un presupuesto del análisis posterior.

La primera norma a la que me he de referir, por su situación en el sistema de fuentes, es la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. En ella se establecen las notas definitorias de las Mancomunidades municipales que condicionarán la legislación de desarrollo, tanto estatal como autonómica. La regulación específica que buscamos se halla en el artículo 44, del que nos interesa retener, a efectos del presente trabajo, su primer apartado:

«Se reconoce a los Municipios el derecho a asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.»

En forma breve, el párrafo citado proporciona unas notas o elementos básicos o esenciales de la configuración de las Mancomunidades municipales. Veamos, esquemáticamente, cuáles son:

1. La agrupación voluntaria de Municipios es fruto del ejercicio de un derecho reconocido a los mismos. *La voluntad de los Municipios y, en último término, la autonomía municipal con el contenido que ha diseñado la Ley de Bases, se constituye en causa del régimen competencial de las Mancomunidades.* Se puede constatar que *la autonomía municipal*, tal como se concibe por la doctrina dominante y el Tribunal Constitucional, *también se considera un límite*, implícito en la prohibición de transferir a la Mancomunidad todas las competencias de los Municipios integrantes (contenida en el art. 35 del texto refundido aprobado por el Real Decreto 781/1986, de 18 de abril), ya que si no se prohibiera se posibilitaría la difuminación de la imagen de la institución municipal que posee la conciencia social en la actualidad.
2. No cabe confundir ejecución con una noción de «mera ejecución» que excluya las facultades de organización, programación y supervisión de la actividad realizada que sean inherentes a la gestión normal de los servicios encomendados. Además, supone que la Mancomunidad de municipios es una entidad prestadora de servicios, es decir, que debería encuadrarse dentro de la Administración activa (de acuerdo con la clasificación tradicional) y, por tanto, no puede configurarse como una especie de órgano consultivo o instrumento para el intercambio de información entre Municipios; para conse-

guir esta última finalidad pueden articularse técnicas de coordinación y colaboración administrativas más simples, que no den lugar a la creación de nuevas organizaciones, y con mayor flexibilidad (como pueden ser convenios administrativos o programas de actuación conjunta, acordados al amparo de los artículos 57 y 10, respectivamente, de la Ley 7/1985).

3. El objeto de la Mancomunidad es «determinado», es decir, «obras y servicios» de identidad definida, tasada y sin equivocidades. *La determinación debe entenderse como una consecuencia del carácter de especialidad propio y distintivo de las Mancomunidades.* El hecho de que el objeto de la Mancomunidad deba contemplarse obligatoriamente en los Estatutos de la entidad, muestra que se trata de un elemento esencial, presente en el nacimiento de aquélla.
4. «Obras y servicios» es una expresión tradicional en el ordenamiento administrativo español y, según expone García de Enterría, cabe entenderla como alusiva a la actividad material, en general, de la Administración. Debe concedérsele un carácter meramente descriptivo de la acción pública, sin atender a sus características jurídicas. La combinación de esta consideración con la distinción entre «funciones» y «servicios» (que ha sido estudiada especialmente por la doctrina italiana y que, en algún momento, parece haber sido adoptada por la Ley 7/1985), puede proporcionar un criterio útil para esbozar cuál puede ser el contenido del régimen competencial de las Mancomunidades municipales; en concreto, permitiría extraer la idea de que *el objeto propio* de una Mancomunidad lo constituyen «obras y servicios» entendidos como actividad técnica o material, lo que equivaldría a «servicios» por contraposición a «funciones» (entendidas como actividad jurídica fundada en el reconocimiento de una potestad o poder público). Ello no significa que las Mancomunidades no ostenten funciones respecto a las «obras y servicios» de los que se hacen cargo, sino que *las funciones constituyen otro orden que no es el objeto propio de la Mancomunidad.* Ésta ostentará las funciones necesarias para la gestión normal, adecuada, de sus servicios (capacidad que será la que determinen los Estatutos), pero lo que sería incongruente con la naturaleza de la entidad es que se le pudieran atribuir funciones aisladas, no vinculadas a unos servicios determinados.<sup>13</sup> En otros términos, puede decirse que el objeto de una Mancomunidad quedaría limitado negativamente por las funciones aisladas, desconectadas de un servicio concreto.

Tampoco podrían atribuirse a las Mancomunidades aquellos servicios que «implican el ejercicio de autoridad», según expresión tradicional en el régimen local; un ejemplo típico de estos «servicios» es el de la policía municipal.

13. Por ejemplo, no se puede atribuir a una Mancomunidad la capacidad de contratar en «abstracto», sino, por lógica, en relación a los servicios que se le asignan. Otras funciones «indelegables» por su naturaleza —intrínsecamente— son las que ostenta el Municipio a sus signos de identidad o a sus elementos esenciales.

Esta concepción guarda coherencia con la idea de que la Mancomunidad es una institución que, como he señalado en mi trabajo antes citado, «viene a suplir una incapacidad o insuficiencia eminentemente material o técnica (bien de pequeños Municipios, por sus defectos estructurales, bien, en otros casos, porque la actividad a realizar, pese a su vinculación al Municipio, requiere un marco espacial mayor que el estrictamente municipal), no una incapacidad jurídica o una falta de potestades administrativas.»

Aunque la prohibición de mancomunar esta clase de servicios no se establece expresamente en norma alguna, cabe deducirla de la regulación de los modos y requisitos de la gestión directa de servicios contenida en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 1955, vigente en lo que no se oponga a la Ley 7/1985, y mientras no sea sustituido por el nuevo Reglamento que prevé la disposición final primera de dicha Ley.

## 2.2. *Las notas distintivas de las Mancomunidades urbanísticas*

La característica propia y específica de las Mancomunidades urbanísticas se halla precisamente en su régimen competencial, puesto que en otros aspectos no se distinguen de las Mancomunidades de «régimen común», es decir, de las contempladas en la legislación de régimen local, por lo que se les deben aplicar las mismas normas sobre Estatutos y procedimiento de constitución, régimen jurídico, etc.<sup>14</sup> Ni siquiera se establece en norma alguna la necesidad de que estas Mancomunidades sean exclusivamente «urbanísticas», ni se prohíbe tampoco que puedan prestar otros servicios.

Las Mancomunidades urbanísticas también presentan alguna especialidad en materia de Hacienda, contempladas en el artículo 11.3, del Reglamento de Gestión Urbanística (en adelante, RGU), que reconoce a las Mancomunidades la posibilidad de financiar sus gastos con recursos que no coinciden en su literalidad con los previstos en la legislación local actual, si bien son subsumibles dentro de la categoría «subvenciones y otros ingresos de Derecho Público» del artículo 413 del Texto Refundido aprobado por el Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, aquellos recursos que se mencionan en los apartados *b)* («las subvenciones que, a título de cooperación a los servicios municipales, acuerde la Diputación provincial correspondiente) y *c)* («las subvenciones que la Administración del Estado acuerde a tenor de lo dispuesto en el art. 193 de la Ley del Suelo») del artículo citado del RGU. Resulta, en cambio, más difícil subsumir dentro de algunas de las categorías enunciadas en el artículo 413 del Texto Refundido el tipo de recurso financiero descrito en el apartado *a)* del artículo 11.3 del RGU: «la participación en tributos municipales que tengan relación con las competencias de los Ayuntamientos integrados que hayan sido asumidas por la Mancomunidad o agrupación». En principio, no se identifica plenamente con lo previsto en el Texto Refundido: «También constituirán recursos de estas entidades las aportaciones de los Municipios que integren o formen parte de las mismas, así como las que, en su caso, realicen las Diputaciones».

La necesidad de subsumir el apartado del artículo 11.3 del RGU en algunos de los apartados del artículo 413 se deriva del sistema de fuentes establecido en el artículo 5 de la Ley 7/1985, que parece excluir la aplicación del principio de «*lex specialis*» en esta materia:

«Las Entidades locales se rigen, en primer término, por la presente Ley, y además:

14. Según el artículo 44.2 de la Ley 7/1985, «los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazos de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.».

(...)

E) En cuanto a las Haciendas locales:

- a) Por la legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las Haciendas de las Entidades locales, de las que será supletoria la Ley General Presupuestaria.
- b) Por las leyes de las Comunidades autónomas, en el marco y de conformidad con la legislación a que se refiere el apartado anterior.
- c) Por las Ordenanzas fiscales que dicte la correspondiente Entidad local, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en las leyes mencionadas en los apartados a) y b).»

Se trata de una dificultad de encaje que dejo apuntada, pero en la que no profundizaré, dejándola en manos del experto en Derecho tributario y financiero, aunque afecte al tema objeto de estudio.

En cuanto a otra posible particularidad de las Mancomunidades urbanísticas, como es la «participación» de la Diputación provincial y de la Administración del Estado en las mismas, me remito al comentario que efectuaré más adelante del artículo 216 de la Ley del Suelo.

Antes de proseguir con el tema de las Mancomunidades urbanística, me parece interesante recordar que la perspectiva supramunicipal aparece contemplada en un aspecto tan importante del urbanismo como es el del planeamiento ya al comienzo de la Ley del Suelo:

«Artículo 10.1 Los Planes Generales Municipales de Ordenación, como instrumento de ordenación integral del territorio, abarcarán uno o varios términos municipales completos y clasificarán el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente (...).»

Esta previsión es desarrollada por el artículo 32, que la justifica como consecuencia bien de la existencia de Municipios con áreas de expansión que trascienden su término municipal, bien de la existencia de comarcas (término que utiliza la Ley en diversas ocasiones) que requieren una ordenación propia:

«Artículo 32.1 Si las necesidades urbanísticas de un Municipio aconsejaren la extensión de su zona de influencia a otro u otros, *en defecto de acuerdo entre las Corporaciones afectadas*, el Ministro de la Vivienda, cuando se tratase de Municipios pertenecientes a distintas provincias, y la Comisión Provincial de Urbanismo, si pertenecieren a la misma, a instancia del Municipio o de oficio podrán disponer la formación de un Plan conjunto.

»2. Igual medida será aplicable cuando conviniere ordenar urbanísticamente alguna comarca.»

Aunque de este artículo no resulta la obligación expresa de constituir una Mancomunidad, la referencia al acuerdo entre los Ayuntamientos interesados cabe entenderla como una primera alusión implícita a este tipo de Entidad local. Ésta no aparecerá expresamente hasta llegar al artículo 216:

«Artículo 216.

1. Los municipios podrán constituir Mancomunidad voluntaria para el desarrollo de su competencia urbanística.
2. El Ministerio de la Vivienda podrá proponer al Ministerio de la Gobernación la constitución de Agrupaciones municipales forzosas con la misma finalidad, cuando así fuera aconsejable y no existiese iniciativa o acuerdo entre los Municipios afectados.
3. Podrá instituirse el régimen de gerencia en el mismo caso y forma regulados por el artículo anterior.
4. Constituida la Mancomunidad o Agrupación, las facultades municipales correspondientes se ejercerán a través de la organización común, la cual velará para que, en el desarrollo de las que se hubieren reservado o delegado en los Ayuntamiento separadamente, se observen puntualmente las disposiciones de la presente Ley y del planeamiento urbanístico vigente.
5. La Mancomunidad o Agrupación forzosa conservará su naturaleza de organismo de Administración Local aunque tuviera subvención y representación del Estado.»

Este artículo proporciona los rasgos básicos para caracterizar a las Mancomunidades urbanísticas, algunos de los cuales, posteriormente, serán desarrollados o completados por el RGU, especialmente en lo que se refiere a régimen competencial y a Hacienda. Aparte de lo que ya expresa claramente en el texto, el citado artículo presenta algunas notas que merecen un breve comentario:

1. El fin genérico que se atribuye a las Mancomunidades es «el desarrollo de su competencia urbanística» (de los Municipios integrantes de la Mancomunidad). Es una primera nota, muy general y vaga, en lo que respecta al régimen competencial de estos entes. Desarrollo puede querer significar varias cosas: ejercicio, realización («llevar a cabo»), ampliación o extensión o despliegue, etc. La que parece más propia sería «ejercicio», pero de todas maneras no hay suficientes datos para afirmaciones demasiado rotundas, por lo que deberemos atender a la concreción que hará el RGU para conocer o delimitar mejor el contenido competencial.
2. Se señala expresamente la condición de Entidad local, denominándola «Organismo» (¿quizás manifiesta una asimilación implícita a los Organismos autónomos, es decir, a la Administración Institucional típica?), por lo que habrá que acudir a la legislación local para determinar su configuración, salvo en aquellos rasgos peculiares que establezca la legislación urbanística. Cabe señalar, sin embargo, que se admite la participación del Estado en este ente, sin distinguir que en tal caso, si tenemos en cuenta la legislación de régimen local, estaríamos en presencia de un consorcio, a no ser que la «representación» a la que se alude no se interprete como integración orgánica en la Mancomunidad. Posteriormente, el Reglamento de Gestión Urbanística, en su artículo 9, establecerá la posibilidad de que las Diputaciones provinciales «participen» en las «Mancomunidades constituidas por Ayuntamientos de su provincia», lo que debería interpretarse, para una mejor adecuación a la

Ley 7/1985, en el sentido de que pueden instrumentar técnicas de cooperación y asistencia con la Mancomunidad.

3. El apartado 4 no parece muy atinado, al menos desde la perspectiva actual, pues se configura a la Mancomunidad, de manera genérica, como una especie de entidad tutelante de los Municipios que la integran respecto a las competencias que éstos aún conserven o que aquella les haya «delegado» (curiosa delegación de competencias, pues significa que éstas, en su caso, vuelvan al ente al que pertenecían originariamente). Aunque se establezca como control de legalidad, por su generalidad y amplitud y por el tipo de ente que lo ejerce, es inadmisibles con el ordenamiento vigente, según la doctrina expuesta, por ejemplo, por el Tribunal Constitucional en la muy comentada sentencia de 2 de febrero de 1981.
4. Se establece la posibilidad de que puedan instituir gerencias urbanísticas, con las mismas características que la previstas respecto a los Municipios. Esta facultad puede resultar paradójica si se predica el carácter funcional de las Mancomunidades. Creo que debe considerarse como una muestra de que, pese a su proximidad, no cabe confundir a la Mancomunidad con un ente típico de la Administración institucional. Por otra parte, debe admitirse que una Mancomunidad, en tanto en cuanto es una agrupación de Municipios institucionalizada, disponga de una posibilidad de organización de la gestión urbanística que se reconoce a aquéllos. Asimismo, en su condición de entidad local, las Mancomunidades no pueden verse privadas de utilizar una determinada forma de gestión de los servicios que presta.<sup>15</sup>
5. La regulación de un tipo de entidad, la Agrupación Municipal Forzosa, con un contenido distinto del que establecía la legislación local vigente en el momento de la promulgación del Reglamento de Gestión. La pervivencia actual de esta clase de entidades es dudosa legalmente, al no contemplarlas la Ley 7/1985, cuestión que será abordada más adelante.

### 2.3. *El régimen competencial de las Mancomunidades urbanísticas*

Como ya he anticipado, mediante el RGU se ha desvelado el significado de la expresión «desarrollo de su competencia urbanística», empleada en el apartado 1 del artículo 216 de la Ley. Luego, el régimen competencial de las Mancomunidades urbanísticas, según lo que ha establecido el desarrollo reglamentario de la Ley, resulta ser el siguiente:

#### «Artículo 10.

1. Las Mancomunidades y Agrupaciones urbanísticas pueden tener por objeto:
  - a) Alguno o algunos de los fines previstos en el artículo 21.2 del presente Reglamento.

15. Vid. Lliset, F., «Manual de Derecho Local», pág. 451. Existe una edición en catalán de este *Manual* publicada por la Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1986.

- b) Elaboración y ejecución del planeamiento de carácter intermunicipal.  
c) La ejecución o conservación de obras urbanísticas y el desarrollo de servicios complementarios en áreas o polígonos pertenecientes a más de un término municipal, cuando se constituyan nuevos núcleos urbanos.»

Debe completarse con lo que establece el artículo 21.2:

«Podrá, especialmente, encomendarse a las Sociedades constituidas por las Administraciones Urbanísticas:

a) La realización de obras de infraestructura y dotación de servicios en un área o polígono determinados de actuación urbanística.

b) La promoción y gestión de urbanizaciones, con independencia del sistema que se adopte para la elaboración y ejecución del planeamiento urbanístico.»

Respecto al tema de las competencias hay que tener en cuenta, también, el apartado 2 del artículo 10:

«Los Municipios integrados pueden, previo acuerdo favorable del órgano de gobierno de la Mancomunidad, transferir a la misma la titularidad o el mero ejercicio de competencias urbanísticas o relativas a actividades de carácter complementario.»

Debe entenderse que este apartado añade una precisión o complementa lo previsto en el apartado 1, aunque pudiera plantearse alguna duda a causa de la referencia a «competencias urbanísticas» sin distinción, lo que podría dar a entender que se trata de competencias urbanísticas en general, y no sólo las mencionadas en el mismo artículo; además, no hay ninguna referencia al apartado 1. Pero el RGU no reconoce a las Mancomunidades otras competencias que las mencionadas en el artículo 10 (y su remisión al 21), por lo que debe rechazarse la duda planteada, pues se opondría a la lógica coherencia del artículo de acuerdo con una interpretación sistemática. Por otra parte, tampoco se puede dar paso a una concepción tan amplia de las Mancomunidades urbanísticas como posibles depositarias de cualquier tipo de competencia urbanística municipal, pues contradiría la concepción de las Mancomunidades como ente funcional y limitado, imperante en la legislación positiva en el momento de la promulgación del RGU.

Sin embargo, este último argumento podría dar pie a plantear la posibilidad de una lectura distinta del artículo 10 en el contexto actual, a la luz del principio de autonomía local, consistente en considerar que la lista de competencias enumeradas en el apartado 1 del artículo 10 del RGU no es tasada sin posibilidad de ampliación, sino que es enunciativa, siendo las únicas limitaciones admisibles las que se predicen con carácter general para las Mancomunidades municipales, derivadas de su naturaleza y reflejadas en su definición legal, y de las que he dado cuenta en forma breve anteriormente. Un estudio más pormenorizado del artículo 10, sin embargo, así como de la legislación urbanística en su conjunto, puede mostrar que no hay otras competencias, aparte de las mencionadas en dicho artículo, que puedan ser asumidas por las Mancomunidades y que dichas competencias son las que se adecúan a la naturaleza de la entidad. Veámoslo a continuación.

### 2.3.1. Planeamiento

Empezando por el planeamiento, vemos que a las Mancomunidades sólo se les atribuye la «elaboración» del planeamiento de carácter intermunicipal. La aprobación inicial y provisional no les corresponde, al contrario de lo que sucede con los Municipios respecto al planeamiento de ámbito municipal. Según el artículo 40, apartado 1, de la Ley:

«1. Los Planes Generales Municipales de Ordenación se tramitarán de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 41 de esta Ley con las especialidades siguientes:

»a) La aprobación inicial y provisional compete al Ayuntamiento cuando se refiere a un único Municipio y a la *Diputación provincial correspondiente cuando se extiendan a más de un término municipal.*»

Esta disposición será coherente con la idea de que las Mancomunidades sólo se les asignan servicios, no funciones.

Por otra parte, las Mancomunidades no pueden elaborar otro planeamiento que no sea el supramunicipal, pues de acuerdo con el artículo 31 de la Ley:

«Los Planes Municipales serán formulados por los Ayuntamientos. No obstante, podrán éstos encomendar su formulación a la Comisión Provincial de Urbanismo o a la Diputación.»<sup>16</sup>

El planeamiento supramunicipal puede consistir, naturalmente, no sólo en Planes Generales, sino también en los Planes Parciales que los desarrollen. En tales casos, habrá que estar a lo dispuesto en los artículos 136 y 137 del Reglamento del Planeamiento (en adelante RPU), es decir, que cuando el Plan Parcial afecte a varios Municipios será formulado por la Mancomunidad, si ésta existe, y si no por los órganos previstos en el artículo 32 de la Ley y 124 del RPU, y aprobado por los mismos órganos que aprueban el Plan General Supramunicipal. A *sensu contrario*, si el Plan Parcial afecta a un solo Municipio, aunque sea en desarrollo de un Plan General supramunicipal, será formulado y aprobado por aquel Municipio.

En cuanto a los Planes Especiales, el artículo 144 establece:

«1. Los Planes Especiales que desarrollen determinaciones contenidas en los Planes Generales de Ordenación serán redactados de oficio por las Entidades a que se refiere el número 1 del artículo anterior.

»2. También podrán ser redactados por los Organismos que tengan a su cargo la ejecución directa de las obras correspondientes a los elementos que constituyen la estructura orgánica y general del territorio incluido en al ámbito del Plan General de que se trate.»

16. Vid. el artículo 30, ap. 5 del Texto Refundido aprobado por el Real Decreto 781/1986.

El artículo 143, a su vez, dispone:

«1. Los Planes Especiales que desarrollen determinaciones de los Planes Directores Territoriales de Coordinación serán redactados de oficio por las Entidades locales, Entidades urbanísticas especiales u otros órganos competentes en el orden urbanístico, cada unos de ellos en el ámbito de sus respectivas competencias territoriales.

»2. También podrán redactarse por los Organismos que tengan a su cargo la ejecución directa de las obras correspondientes a la infraestructura del territorio, aún cuando no estén comprendidos en la enumeración de Entidades y Organismos del número anterior.»

Dentro de la enumeración de Entidades competentes pueden incluirse a las Mancomunidades urbanísticas, aunque la referencia a «las respectivas competencias territoriales» puede introducir cierta confusión, ya que puede inducir, a mi parecer erróneamente, a pensar que sólo se habla de entes territoriales. Pero las Mancomunidades deben incluirse porque a lo que se refiere aquella expresión es al ámbito territorial de las competencias de la Entidad, es decir, que la Mancomunidad podrá redactar Planes especiales de ámbito supramunicipal. Esta competencia es, además, más clara si tenemos en cuenta el artículo 145:

«1. Los Planes Especiales que se formulen sin la existencia previa de Plan Director Territorial de Coordinación o Plan General Municipal, con el exclusivo objeto de desarrollar infraestructuras básicas o protección del paisaje, vías de comunicación, medio natural o conservación y mejora de determinados lugares, serán redactados por las Entidades locales, Entidades urbanísticas especiales u órganos que tengan competencias en el orden urbanístico.

»2. También podrán redactarse por los Organismos que tengan a su cargo la ejecución directa de las obras correspondientes a la infraestructura del territorio, aún cuando no estén comprendidos en la enumeración de Entidades y Organismos del número anterior.»

En cuanto a los Programas de Actuación Urbanística, las Mancomunidades urbanísticas gozan, de acuerdo con el artículo 215, apartado 4, del RGU, de la facultad, que se reconoce a las Entidades locales en el apartado 1 del mismo artículo, de acordar la incorporación de suelo urbanizable no programado «al proceso de urbanización mediante la formulación de uno o varios programas de actuación urbanística». De acuerdo con el artículo 216 y ss., la Mancomunidad podrá formular directamente por sí misma el PAU, así como proceder a su ejecución.

Sin embargo, la aprobación del PAU está sujeta al mismo procedimiento que la de los Planes Parciales (art. 142 del RPU), por lo que hay que suponer que la intervención de la Mancomunidad se producirá cuando el PAU afecte a más de un Municipio (art. 137 en relación con el 124 del RPU).

### 2.3.2. Gestión

En cuanto a la gestión y ejecución del planeamiento, corresponderá íntegra-

mente a la Mancomunidad, incluyendo la tramitación y resolución de los expedientes de reparcelación cuando a aquélla se le haya atribuido la facultad de ejecución de planeamiento (así resulta del art. 75 del RGU). Aunque no se establezca expresamente como en el artículo anterior, habrá que entender que las Mancomunidades urbanísticas también puedan realizar otros actos de gestión en su condición de Administración actuante, como son la aprobación de los Estatutos, bases y proyecto de compensación (arts. 161 y ss., y 174 del mismo Reglamento). La cesión de terrenos se efectuará a favor de la Administración actuante, es decir, la Mancomunidad, aunque ésta deberá, a su vez, entregarlos a los respectivos Ayuntamientos, en su caso, para su «incorporación al patrimonio municipal del suelo o su afectación a los usos previstos en el mismo (plan)» (art. 179). Debe recordarse, a este respecto, que el artículo 46.2 del RGU establece:

«2. Las cesiones obligatorias y gratuitas en suelo urbano se harán en favor del Municipio y consistirán en la total superficie de terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y Centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente, según las localizaciones o emplazamientos señalados en el Plan.»

Entiendo que una condición previa para que la Mancomunidad pueda dictar estos actos de gestión es que lo sean siempre en ejecución del planeamiento supramunicipal, como establece el artículo 10.

### 2.3.2. Disciplina

Lo que ya no podrá ser objeto de una Mancomunidad urbanística es la actividad de disciplina urbanística. Ésta afecta básicamente al tema de las licencias, las órdenes de ejecución y la potestad sancionadora de los actos ilícitos en la materia, que deben ser consideradas funciones administrativas sin vinculación necesaria con obras y servicios prestados por la Administración, y además, en algunos casos, íntimamente dependientes de funciones que implican el ejercicio de autoridad. Una condición previa obvia para que una Mancomunidad ejerciera este tipo de funciones sería, además, que la Comunidad autónoma respectiva hubiera reconocido que las Mancomunidades gozan de potestad sancionadora. Pero no sería un condición suficiente, puesto que las funciones mencionadas no pueden incluirse dentro del concepto de «obras y servicios». Es lógico, por tanto, que la actividad referida a la disciplina urbanística no se halle contemplada en el artículo 10 del Reglamento de Gestión Urbanística. Como señalan Morell Ocaña y Muñoz Machado, la reforma de la legislación urbanística ha establecido tres estratos organizativos:

«Uno, primero, de carácter directivo, en el que han quedado acantonadas las funciones que —para seguir una terminología aún vigente en la Ley de Régimen local— implican ejercicio de autoridad; otro, segundo, en el que se concentran tareas de gestión, no siempre de carácter estrictamente burocrático y con frecuencia poseedoras de poderes de decisión *'ad extra'*, cuyo modelo típico son las Gerencias locales; y finalmente, un tercer estrato de carácter neta-

mente empresarial en su actuación, si bien su actuación se acoge indistintamente al Derecho público o al privado.»<sup>17</sup>

Las Mancomunidades Urbanísticas se encuadrarían en el segundo estrato y, por tanto, se hallan privadas de las funciones más típicas del primer estrato.

Además, esta idea es coherente con lo establecido en el Reglamento de Disciplina Urbanística, cuyo artículo 6 señala, de forma taxativa y rotunda, en relación a las licencias:

«La competencia para otorgar las licencias urbanísticas corresponderá al Ayuntamiento, salvo en los casos previstos en la Ley del Suelo.»

Ello es sin perjuicio de que una Mancomunidad urbanística pueda proporcionar su asistencia para la redacción de informes técnicos y jurídicos que hayan de servir de base al otorgamiento de la licencia, de acuerdo con el artículo 4, apartado 2:

«2. En todo expediente de concesión de licencia constará informe técnico y jurídico, cuando la Entidad otorgante cuente con los servicios correspondientes o le sea posible contar con *los de la Entidad comarcal o metropolitana en que esté integrada*. Si la Diputación provincial tuviese establecido servicio de asistencia urbanística a los Municipios, podrá solicitar el Ayuntamiento informe del mismo, si no contase con servicios técnicos o jurídicos propios.»

La alusión subrayada no debe entenderse exclusivamente en favor de las comarcas (que no estaban previstas legalmente en el Reglamento de Gestión urbanística) o las Áreas Metropolitanas, sino en favor de entidades supramunicipales (incluyendo a las Mancomunidades, a las que, desde el momento que se han creado, cabe suponer mejor dotadas de medios que los Ayuntamientos).

No debe olvidarse, sin embargo, que el Real Decreto 781/1986 traslada la función de asistencia al Municipio en esta cuestión, como en otras, a las Diputaciones. Ahora bien, si éstas no proporcionan en forma suficiente y adecuada esta asistencia, no puede haber inconveniente en que la preste una Mancomunidad.

Sobre la cuestión de «las obras no amparadas por licencia» u orden de ejecución, o sin ajustarse a las condiciones de una u otra, como reza el Capítulo I del Título II del Reglamento de Disciplina urbanística, las diferentes facultades administrativas que se establecen y que están incardinadas en el ámbito local, lo son siempre en favor del alcalde, salvo las órdenes de reconstrucción de edificios demolidos sin licencia (art. 30.1), la demolición de obras ilegales (art. 31.3) y la revisión de oficio de las licencias u órdenes de ejecución otorgadas, o dictadas, por los Ayuntamientos, facultades todas ellas que se atribuyen a éstos últimos de forma genérica sin señalar el órgano que las debe ejercer (por lo que cabría aplicar la cláusula residual contenida en el artículo 21.3 de la Ley 7/1985, que establece la asunción por la alcaldía de todas aquellas facultades no atribuidas a un órgano específico del Ayuntamiento; además de que sólo podría revisar en

17. Muñoz Machado, S. y Morell Ocaña, L., (Cátedra de Derecho Administrativo), «Apuntes de Derecho Urbanístico», Madrid, 1978, pág. 101.

vía administrativa los actos de un órgano municipal el propio órgano que los ha dictado), pero, en cualquier caso, no podrían corresponder a la Mancomunidad, tanto por implicar ejercicio de autoridad, como por girar entorno a una facultad, la de conceder licencias urbanísticas, que sólo pueden ejercer los Ayuntamientos, salvo excepciones legales.

En conclusión, puede afirmarse que la relación de competencias atribuibles a las Mancomunidades urbanísticas recogida en el artículo 10 del Reglamento de Gestión Urbanística, incluye todas las que se desprenderían de una interpretación sistemática del resto de la legislación urbanística, sin violentar el marco que ésta establece. Por ello, el mencionado artículo no contempla funciones de disciplina urbanística, ni de aprobación de planeamiento, las cuales tampoco serían compatibles con la idea sobre capacidad y límites de las Mancomunidades municipales que se deriva de la naturaleza funcional de este ente local.

### 3. Agrupaciones Municipales Forzosas

Las Agrupaciones Municipales Forzosas merecen ser objeto de un tratamiento específico, por lo que las ha dejado para el final. Por otra parte, por su afinidad o proximidad a las Mancomunidades urbanísticas, creo que no debe obviarse su estudio.

La diferencia esencial entre esta institución y las Mancomunidades estriba en que en su creación no concurre la voluntad municipal, sino que es fruto de la decisión de las Administraciones superiores.

La Ley del Suelo, en su artículo 216, apartado 2, y posteriormente el RGU, en el artículo 9, apartado 2, establecen la posibilidad de crear entidades de este tipo en consonancia con la legislación local vigente en el momento de la promulgación de ambas normas (Ley de Régimen local, de 1955, y Real Decreto 3046/1977), aunque con una regulación específica consistente en extender a dichas entidades el régimen previsto para las Mancomunidades urbanísticas.

Sin embargo, la Ley 7/1985 ha omitido toda referencia a las Agrupaciones Municipales Forzosas y no las ha incluido entre las entidades cuya existencia reconoce, ni siquiera entre las contingentes o facultativas. Por consiguiente, puede plantearse la duda de si subsisten a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley.

Es posible sostener que se trata de una institución que efectivamente ha quedado eliminada del panorama local, pero sólo transitoriamente, mientras no sea establecida de nuevo por las Comunidades autónomas en virtud del carácter «bifronte» del régimen local y dentro de los límites fijados en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, según la opinión que defienden García Escudero y Pendas García.<sup>18</sup> Hay que recordar que el Tribunal Constitucional, en la misma Sentencia que se acaba de mencionar, consideró constitucionales a las Agrupaciones Municipales Forzosas.

18. *Op. cit.*, pág. 259 y 265.

Otros autores piensan que efectivamente debe considerárselas suprimidas sin matices. Así opina Lliset.<sup>19</sup> Se desprendería lo mismo quizás también de la concepción que sobre la Ley de Bases tiene un autor cuya influencia sobre la doctrina especializada en derecho local es notoria, como es Parejo. Según este autor, la autonomía local garantizada constitucionalmente es la que viene definida en una Ley del tipo de la aprobada al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, lo que significa que dicha Ley, al configurar el ámbito y contenido de la autonomía local, establece los límites que el legislador ordinario, en otras leyes sectoriales o en leyes autonómicas de desarrollo de la Ley de Bases, no puede transgredir. La propia Ley 7/1985, en su preámbulo, lo expone con claridad: «... esa norma (la Ley 7/1985) desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una 'vis' específica, no obstante su condición formal de Ley ordinaria»; o, como dice Parejo, «la resistencia de sus determinaciones (de la Ley 7/1985), partícipes de dicha garantía frente a cualquier otra disposición, incluso de igual rango, en la medida en que la infracción o el desconocimiento de las mismas supondría, a su través, la infracción o el desconocimiento de la garantía constitucional».<sup>20</sup>

Luego, el caso es si debe considerarse que el posible reconocimiento de la Agrupación Municipal Forzosa como entidad local a través de una Ley autonómica de desarrollo de la Ley 7/1985, supone infracción o desconocimiento de lo previsto en ésta. Parece que no se discute que, al no haberlas contemplado la Ley 7/1985, han dejado de existir: la cuestión es si se pueden reintroducir mediante el desarrollo legislativo posterior.

Si bien en otros temas (por ejemplo, régimen de impugnación de acuerdos, servicios mínimos obligatorios, etc.) la Ley 7/1985 diseña un modelo que sólo puede ser reproducido por las Comunidades autónomas sin variaciones ni adiciones, siendo admisible sólo su concreción (véase al respecto la Sentencia del Tribunal Constitucional 24/87, de 27 de marzo); en lo que se refiere al tema del «número» de las entidades locales la cuestión es verdaderamente dudosa. Parejo parece admitir la posibilidad de ampliar la lista de entidades locales<sup>21</sup> y el Texto Refundido, aprobado por el Real Decreto 781/86, aunque no utilice expresamente la expresión «Agrupación Municipal Forzosa». En su artículo 161 contempla la facultad del «órgano competente de la respectiva Comunidad autónoma» para acordar, imperativamente, la agrupación de «Municipios y otras Entidades locales a efectos de sostenimiento en común» del puesto de trabajo que tenga atribuida la responsabilidad de las funciones de secretaría (lo que en la legislación anterior constituía uno de los supuestos de Agrupación Municipal Forzosa). Por otra parte, sin embargo, hay que señalar que la primera Ley autonómica de desarrollo de la Ley 7/1985, la ley catalana 8/1987, de 15 de abril, Municipal, de Régimen Local de Cataluña, no ha ampliado la lista de entidades locales de la Ley Básica.

19. *Op. cit.*, pág. 155.

20. Parejo Alfonso, L., «La autonomía local», en «*Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*», núm. 229, pág. 58.

21. *Id.*, pág. 42, *in fine*.

A mi modo de ver, puede sostenerse razonablemente, en principio, que las Comunidades autónomas pueden adicionar la lista del artículo 3 de la Ley 7/1985, mientras las nuevas entidades no perjudiquen el «*quantum*» de autonomía reconocido a las otras entidades o desdibujen la configuración que se hace de éstas. Sin embargo, creo que este argumento debe ceder ante la consideración del «número» de las entidades locales como un elemento clave del régimen local básico estatal que no permite otras modulaciones salvo las que su propia regulación (la Ley 7/1985) expresamente autorice<sup>22</sup>.

Si además resulta que lo establecido en la Ley 7/1985, por la «vis» específica que confiere a esta Ley su posición especial en el ordenamiento como configuradora de la autonomía constitucionalmente garantizada, no admite derogaciones singulares o matizaciones contenidas en leyes especiales, cabe concluir que debe considerarse suprimidas las Agrupaciones Municipales Forzosas en materia urbanística en la actualidad.

De todas maneras, en este tema, como en otros a lo largo del presente trabajo, se han puesto de manifiesto reservas, por lo que sostengo con cautela la conclusión expresada, a falta de posteriores estudios en que se aborde el tema con mayor profundidad.

---

22. Con posterioridad a la redacción del presente trabajo, han aparecido publicados dos artículos en los que se aborda el problema y que corroboran, más o menos abiertamente, la posición que sostengo de imposibilidad de creación de nuevas entidades locales al margen de las previstas en la Ley 7/1985, de 2 de abril. Vid.: Boquera Oliver, J.M., «Mancomunidades municipales, Provincias y Comunidades Autónomas: relaciones interadministrativas en el nuevo Régimen Local», en R.E.A.L.A., núm. 233, pp. 55/6; y Morell Ocaña, L. «Las fuentes del Derecho Local. Problemas generales. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas», en R.E.A.L.A., núm. 235-236, pág. 509.