

**Seminario sobre Organizaciones  
Supramunicipales.  
Madrid, mayo 1992. Instituto Nacional de  
Administración Pública.  
Revista de Estudios de Administración  
Local y Autonómica**

**Luis Calvo Sánchez**

Departamento de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho.  
Universidad Complutense

Bajo el auspicio del Instituto Nacional de Administración Pública, y organizado por la Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica, se ha celebrado los días 21 y 22 de mayo de 1992, en Madrid, un Seminario sobre las Organizaciones Supramunicipales dirigido por D. Francisco Sosa Wagner. Se pretendía con ello abrir un foro de debate, al tiempo que dar acogida en las páginas de la Revista a las Ponencias desarrolladas. Por esta razón, como comprobará el lector, la sección doctrinal del presente número está nutrida por las aportaciones de los profesores invitados; que, por lo demás, no se circunscribe exclusivamente a la realidad española, sino que cuenta con dos interesantes estudios sobre el fenómeno en Francia y Alemania.

Como quiera que las colaboraciones de los Ponentes son objeto de publicación en la sección doctrinal va de suyo la innecesidad de hacer referencia a las mismas en la presente crónica, que pretende hacerse eco de la Mesa Redonda que el día 22 de mayo tuvo lugar en el seno del Seminario. En el mismo se sucedieron intervenciones de representantes de varias Administraciones Autonómicas, concretamente de Cataluña (D. Juan Antonio Olivares i Obis, Jefe del Servicio de Análisis y Programación de la Dirección General de Admon. Local), Andalucía (D. José Antonio Sainz Pardo Casanova, Director General de Administración Local de Andalucía), Asturias (D. Bernardo Fernández, Vicepresidente del Principado), y Aragón (D. Ramón Salanova Alcalde, Director General de Administración Local y Política Territorial), así como de un representante de la Dirección General de Cooperación Territorial del Ministerio para las Administraciones Públicas, su Subdirector, (D. Luis Fernando Velasco). No se trataba de exponer los marcos jurídicos que en cada Comunidad Autónoma existían, sino de comunicar datos sobre

la implantación real de cada modalidad de Organización Supramunicipal así como de líneas de dirección o pautas generales de trabajo actuales y futuras sobre las mismas. El interés que pueda pues revestir el encuentro no es, ya se dice, estrictamente jurídico. Y paso a comentar brevemente las intervenciones habidas, señalando en primer lugar las líneas generales, para a continuación hacer referencias puntuales sobre cada tipo de Organización Supramunicipal y su desarrollo en las Comunidades Autónomas.

Si el representante catalán ciñó su exposición al papel de la Comarca en el modelo de organización territorial de la Generalitat de Catalunya, el andaluz centró su atención sobre la evolución de las Mancomunidades y Areas Metropolitanas, al tiempo que dio noticia de la reciente aprobación de un ambicioso Proyecto de Ley sobre demarcación municipal en Andalucía (cuyas líneas generales son las siguientes: regulación jurídica de las alteraciones de los términos municipales, especialmente de la segregación; Mancomunidades, buscando asegurar su capacidad financiera, estableciendo al efecto medidas de fomento, y persiguiendo una mayor democratización; Areas Metropolitanas, dibujando un esquema mínimo de su estructura, a desarrollar por la ley especial de creación; y potenciación de Entidades Locales Descentralizadas). El Vicepresidente del Gobierno Asturiano constató con carácter previo el escaso desarrollo real en su Comunidad de las Organizaciones Supramunicipales, pese a disponer de un importante marco normativo que contaba con el consenso de las fuerzas políticas. El último de los representantes autonómicos, el aragonés, comenzó describiendo brevemente la estructura municipal «minifundista», pese a la realización en la pasada década de un importante proceso de fusiones de municipios, que condiciona la búsqueda de alternativas organizativas, que detalló a continuación. Por último, la voz estatal. Tras señalar los puntos de mira actuales de la Dirección General de Cooperación Territorial (las grandes ciudades, las futuras Leyes de Madrid y Barcelona, y las fusiones municipales) puso especial énfasis en las Mancomunidades.

Por lo que se refiere a las Comarcas, los datos vertidos en la Mesa hacen referencia sólo a dos de las Comunidades Autónomas, las de Cataluña y Aragón.

En la primera de ellas, se proporcionaron diversos parámetros que aludían al grado de implantación del modelo comarcal en Cataluña. En primer lugar, la evolución presupuestaria sufrida desde 1988 a 1992 (de 2.300 millones de pesetas a 19.800), presupuestos nutridos fundamentalmente de recursos no tributarios al haber excluido la Ley de Haciendas Locales a las comarcas del ejercicio de la potestad tributaria.

Entre estos, las fuentes de financiación más importantes son las transferencias corrientes y de capital, a través de las cuales se han incrementado subvenciones de libre disposición o condicionadas a la prestación de servicios o realización de obras de inversión. En segundo término, el personal al servicio de los Consejos Comarcales, funcional y laboral. El primero, financiado en los primeros años de existencia directamente a través de la aportación de plantilla del personal de administración de la Generalitat, y el segundo gracias a convenios de colaboración con entes públicos y privados. A día de hoy, el personal alcanza la cifra de 657 trabajadores. En tercer lugar, las instalaciones utilizadas por los Consejos Comarcales se han financiado con cargo a subvenciones del Departament de Governació que ha aportado, entre los años 1989 y 1992, 779 millones de pesetas. Por último, las Comarcas han celebrado con la Generalitat, las tres Diputaciones Catalanas y otros entes públicos y privados, cerca de 600 convenios de colaboración.

En Aragón, la situación es bien diferente, habida cuenta de que no existe una implantación comarcal en la actualidad. Por esta razón, las líneas de trabajo se orientan en una doble dirección. En primer lugar, aprovechar el trabajo que vienen desarrollando las Mancomunidades para que cuando la importancia de los fines mancomunados, el ámbito territorial y la capacidad de gestión así lo justifiquen, pueda calificarse a una Mancomunidad «de interés comarcal». Tal calificación supone prioridad en la concesión de ayudas, favorecimiento de la formalización de convenios con la Diputación General de Aragón, y la posibilidad de solicitar la delegación del ejercicio de competencias. Y, en segundo lugar, el Gobierno Regional está próximo a remitir a las Cortes un proyecto de ley de comarcalización, fruto de un reciente debate político en el que se acordó por unanimidad de los partidos con representación parlamentaria instar a la Diputación General a ordenar la constitución y regulación de las Comarcas. Brevemente, estas son sus notas esenciales: la ley pretende ser un marco que regule los elementos básicos de la Comarca, renunciando a una implantación generalizada y simultánea, dejando la iniciativa para su creación a Municipios o Mancomunidades; no obstante lo cual, para su ordenación la Diputación General tiene previsto evacuar consultas municipales sobre una propuesta de delimitación comarcal.

La mayor atención de los Ponentes en la Mesa Redonda se refirió a las Mancomunidades. En Andalucía existen en la actualidad 70 Mancomunidades que agrupan a 767 Municipios, de ellos 170 menores de 1.000 habitantes y 57 superiores a los 20.000, de las cuales casi la mitad han sido creadas en los últimos años. Los objetivos más comunes de éstas son, en primer lugar, el abastecimiento de agua, saneamiento y tratamiento de residuos sólidos; a continuación, un grupo importante tiene

objetivos múltiples: urbanismo, protección civil, saneamiento, medio ambiente, ocio y cultura, o promoción turística. Un tercer tipo de Mancomunidades se ocupan del mantenimiento de caminos y carreteras municipales. El resto tienen por fin la promoción económica o turística y aprovechamiento agrícola.

En Asturias, las Mancomunidades, a diferencia de las Comarcas y Areas Metropolitanas de nulo desarrollo, sí han sido implantadas. En la actualidad, existen 15 formalmente constituidas, todas ellas aparecidas con posterioridad a 1986; de las cuales una aún no ha constituido sus órganos de gobierno, 7 son plurifinalistas y 7 prestan un solo servicio. En la actualidad hay abierto un proceso de extinción de Mancomunidades al objeto de evitar duplicidades o solapamientos, y se confía que puedan servir en un futuro de germen, al igual que en Aragón, de una posible comarcalización.

Tras la Ley 6/1987 de las Cortes de Aragón de 15 de abril, sobre Mancomunidades de Municipios, existen en esta Comunidad 52 Mancomunidades constituidas que agrupan a 391 municipios, hallándose 11 en avanzado estado de constitución. Los fines perseguidos son variados: gestión de residuos sólidos, acción social, actividades deportivas, protección civil, promoción turística, polígonos industriales, matadero comarcal o abastecimiento de aguas. La Diputación General les presta ayudas a través de sus programas de inversión, al igual que se conceden cuotas de constitución para empujar su inicial funcionamiento.

El representante estatal anticipó algunos de los datos de un estudio sobre las Mancomunidades que en la actualidad está llevando a cabo el Ministerio para las Administraciones Públicas a partir del encargo que en 1988 se le realizó por la VI Reunión de Mancomunidades. Resultado del estudio es la constatación del aumento del número de Mancomunidades en España, que, a fecha de 31 de marzo de 1992, se cifran en 627, agrupando a 4.036 Municipios, la mitad aproximada del país, y que afecta a una población total de 18.916.126 habitantes. Por el número absoluto de las mismas, por los municipios mancomunados o por la población afectada, la implantación es mayor en las Comunidades de Castilla León, Cataluña, Murcia, Andalucía y Navarra.

Por último, y a propósito de las Areas Metropolitanas, se vertieron datos sobre las Comunidades Autónomas de Andalucía y Aragón. Tras la aprobación de los primeros Planes generales de Ordenación Territorial en Andalucía se sugirió la creación de Areas en conurbaciones con una población superior al millón de habitantes; condiciones que entonces sólo reunían los entornos de Sevilla y de Málaga, aunque, posteriormente, se extendió la idea de su creación a la Bahía de Cádiz y a

Granada. En la actualidad no existe ninguna constituida, si bien la más avanzada es la de Málaga, habiéndose elaborado ya trabajos sociológicos, geográficos e incluso jurídicos.

En Aragón, tampoco se ha constituido ninguna Area Metropolitana, estando en preparación por la Diputación General un Proyecto de creación del Area Metropolitana de Zaragoza, que presenta peculiaridades respecto de otras concentraciones urbanas, pues el término municipal no tiene, por comparación, una gran población (600.000 habitantes), pero en cambio, su extensión es enorme (1.059 Kms. cuadrados), existiendo numerosos municipios a corta distancia, habiéndose propiciado la aparición de industrias y zonas comerciales. Razones por las cuales se aconseja la creación de una Area Metropolitana.



### **III. Sección Jurisprudencia**

