

La cooperación administrativa en los servicios públicos locales

TOMÀS FONT I LLOVET*

RESUMEN

Las formas asociativas intermunicipales para la cooperación en los servicios públicos se presentan, en el ordenamiento jurídico español, como un escenario heterogéneo en el cual confluyen diversas figuras que pueden variar sus roles y funciones de una comunidad autónoma a otra, en razón del papel que juegan estas últimas en la regulación de dichas formas asociativas. La anterior situación encuentra dos frentes que deben ser tenidos en cuenta para lograr la construcción del sistema: la legislación nacional, que con su rigidez ha colaborado al estancamiento, y los límites que tienen origen en la Unión Europea. En ese contexto, este estudio constituye una reflexión que identifica y precisa los aspectos que deben abordarse para lograr una panorámica general sobre el actual debate español referido a las formas asociativas intermunicipales, sus funciones, sus poderes y la libertad u obligatoriedad en su conformación e ingreso.

PALABRAS CLAVE

Formas asociativas intermunicipales; Entes locales; Comunidades Autónomas; Intermunicipalidad.

ABSTRACT

The inter-municipal mechanisms for cooperation in public utilities in Spanish law are a heterogeneous scenario where several figures merge and may change their roles and functions from an autonomous regions (comunidad autónoma) to another, based in the role these regions play in the regulation of such mechanisms for cooperation. This situation has two sides to be taken into account to achieve the construction of the system: national legislation, whose rigidity has contributed to stagnation, and the limits that have origin in the European Union. In this context, this study is a consideration that identifies and specifies the issues to be addressed to achieve an overview on the current

* Universidad de Barcelona.

Spanish debate referred to the inter-municipal mechanisms of association, their functions, powers and freedom or mandatory over its conformation and income.

KEYWORDS

Inter-Municipal Mechanisms of association; Local Entities; Autonomous Regions; Inter-Municipality.

I. LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En el ordenamiento español las formas asociativas intermunicipales se caracterizan por ser sustancialmente diferentes en una Comunidad Autónoma y en otra. Ello implica no pocas dificultades en la reconstrucción del sistema: en realidad, en el regionalismo español la disciplina del ordenamiento de los entes locales, así como la de las formas asociativas, se confía cada vez más a la competencia de las Comunidades Autónomas.

Después del proceso de reforma de los estatutos iniciado en el año 2006 que ha llevado a la adopción de nuevos Estatutos para siete Comunidades Autónomas, es posible efectivamente afirmar que se ha realizado una ampliación progresiva de las competencias de las Comunidades respecto a la ordenación de los entes locales hasta alcanzar el reconocimiento de una potestad legislativa de carácter casi exclusivo en cuanto a los entes locales y, por consiguiente, de las formas asociativas intermunicipales, aunque el Tribunal Constitucional sigue detectando que existe una competencia básica sustancial del Estado en esta materia.

En algunas Comunidades, los Estatutos contienen disposiciones detalladas en materia de formas asociativas: el caso más destacado lo representa Cataluña, cuyo estatuto reconoce a cada municipio el "derecho a asociarse libremente" con la única limitación de la protección de la autonomía de los demás entes locales a fin de evitar una pérdida de sentido de las funciones propias de los entes locales. Esto representa un punto de discontinuidad muy importante respecto del pasado, cuando la ley preveía unos límites particularmente rígidos a la posibilidad de asociarse, de modo que introducía una preferencia por una particular forma asociativa en detrimento de otra a fin de proteger, por ejemplo, otros entes locales ya existentes, como las Comarcas.

Los Estatutos de las Comunidades Autónomas se refieren a una pluralidad de experiencias previas tales como las Mancomunidades, las Asociaciones, los Consorcios, los Convenios y los Acuerdos, y también admiten el principio de diferenciación entre las diversas categorías de municipios a la luz de sus capacidades organizativas y gestoras evidentes.

Sin embargo, hoy en día se discute acerca de las Comarcas, unos entes intermedios creados por las Comunidades Autónomas, a menudo en contraposición a las Provincias, que tienen la finalidad de ayudar a los municipios de menor tamaño. En los nuevos Estatutos autonómicos, las Comarcas representan en algunos casos simples referencias territoriales en cuyo interior los Municipios pueden decidir o no asociarse y cómo hacerlo, con entera libertad. La propia Cataluña, que en el pasado las había calificado de auténticos entes territoriales, en la actualidad las define como entes completamente eventuales, mientras que en otras zonas del país, como por ejemplo en Aragón, donde hasta el 70% de la población vive en Zaragoza capital, las Comarcas juegan un papel fundamental de apoyo a los pequeños municipios. Por lo tanto, se admite que en el ordenamiento español un mismo ente territorial puede desempeñar papeles y ejercer funciones diferentes según el territorio al que pertenezca.

Junto a estas experiencias, deben mencionarse las Áreas Metropolitanas como otras formas de cooperación entre municipios, las cuales juegan un papel decididamente importante y que surgieron después de no pocas dificultades, sobre todo por la desconfianza mostrada por las nacientes Comunidades Autónomas, que temían una limitación de sus funciones (véase, en particular, las Áreas metropolitanas de Barcelona y Valencia).

II. LAS TENDENCIAS RECIENTES EN MATERIA DE COOPERACIÓN LOCAL

La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas ha llevado a un consecuente desarrollo de las disposiciones de los Estatutos, según algunas directrices que se materializan, en primer lugar, en la creación de unas formas de cooperación intermunicipal muy fuertes que incluyen la titularidad de potestades públicas específicas –como ha sucedido en Cataluña, Extremadura y la Comunidad de Valencia– bajo la forma de Mancomunidades, Consorcios y otras formas de asociacionismo, no concebidas con la finalidad de meras actividades de gestión de los servicios públicos, sino dotadas de poderes tributarios, sancionadores y expropiatorios, asemejando de este modo el fenómeno asociativo al papel de un auténtico ente local caracterizado por la estabilidad.

A este respecto, un caso ejemplar lo representan las denominadas Mancomunidades integrales de Extremadura, que la ley de 2010 califica de entes de desarrollo económico del territorio dotadas en este ámbito de una orientación política y para cuya constitución es necesario alcanzar un cierto umbral demográfico, un cierto número de municipios y de dependientes públicos, y que estén dotadas de un secretario propio en el vértice administrativo del ente. Con dicho propósito, recientemente Extremadura y la Comunidad de Valencia han decidido un fondo de apoyo para dichas formas de cooperación.

III. LOS LÍMITES A LA COOPERACIÓN LOCAL EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO

A la vez se está desarrollando un debate particularmente acalorado en el ámbito estatal, donde la ley reguladora de las bases de los entes locales de 1985 no ha estado sujeta a modificaciones debido a la paralela ampliación de las prerrogativas de las Comunidades Autónomas y a la incertidumbre acerca de los márgenes de intervención del legislador estatal en dicha materia: en efecto, en el último libro verde editado por el Ministerio de Administraciones Públicas surge claramente una contraposición entre los defensores de la denominada intermunicipalidad voluntaria y los defensores de la "antigua" provincia como un ente estable, estructurado y uniforme en todo el territorio nacional. La cuestión de las provincias es, en realidad, el centro de un amplio debate en España que, en ausencia de una solución ampliamente compartida, impide todo desarrollo de la legislación estatal.

En particular, la legislación estatal relativa a los entes locales de 1985 contiene todavía numerosos límites a la posibilidad de que los municipios se asocien libremente y prevé que las formas asociativas no puedan realizar todas las funciones que competen a los Municipios. Se trata de un límite válido para las Comarcas, cuando su institución es obligatoria, pero mucho menos comprensible para las Mancomunidades, cuya elección de asociarse deriva de una decisión libre de los municipios. La ley prevé, además, que no se puedan ejercer en forma asociada las funciones de policía.

IV. PERSPECTIVA EUROPEA: ¿NUEVOS LÍMITES A LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL?

Un último límite deriva de la normativa de la Unión Europea que, aun cuando haya permitido a muchos entes locales obtener importantes financiaciones para la realización de proyectos, en los últimos años presenta una tendencia totalmente distinta, caracterizada por el contraste entre las razones del mercado y las de la intermunicipalidad. En España las directivas de la Unión Europea en materia de contratación pública y de protección de la competencia constituyen a menudo un límite a la posibilidad de que un ente local coopere con otros a través del uso de recursos propios. Por ejemplo, en algunas situaciones, aun habiendo municipios capitales de provincia de gran tamaño dotados de sociedades y/o estructuras en condiciones de suministrar eficazmente determinados servicios públicos, la normativa europea impide que dichos servicios puedan ser ofrecidos y suministrados a favor de otros pequeños municipios contiguos. Solo en alguna Sentencia del TJUE del año 2009 parece empezar a frenarse esta tendencia.

Además, la legislación fiscal fija aún más límites a la cooperación: de hecho, hay sentencias del Tribunal Supremo en las que se afirma que la cooperación

ofrecida por una Comarca a los municipios propios debe estar sujeta a la imposición del IVA cuando se trate de actividades económicas y no de actividades administrativas.

En conclusión, en el marco actual en el que se consolida cada vez más la diferencia normativa en materia de cooperación intermunicipal, hay límites considerables para el desarrollo de la intermunicipalidad y, probablemente, con la crisis económica internacional en curso se corre el peligro de imponer un límite más, debido a las perspectivas de centralización que podrían darse como causa de la actuación de políticas de rigor financiero.