

EL ASOCIACIONISMO LOCAL EN GALICIA: UNA RESPUESTA AL DÉFICIT MUNICIPAL

Guillermo Márquez Cruz

Profesor titular de ciencia política y de la administración
Universidad de Santiago de Compostela

1. Introducción¹

La Constitución de 1978 en lo que respecta a la estructura territorial del Estado fija como Entes territoriales locales el municipio, la provincia y la isla como estructura característica de los archipiélagos balear y canario, y también la posibilidad de crear «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» (art. 141.3 CE), o «la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozaran de plena personalidad jurídica» (art. 152.3).

La legislación estatal básica, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), distingue la condición de entidades locales territoriales a las tres citadas anteriormente (municipio, provincia e isla), y le asigna la condición de entidades locales (art. 3.2

¹ Ponencia presentada en las *Xornadas sobre as claves para a mellora do Goberno local*, Escola Galega de Administración Pública, Ferrol, 15-16 de xuño de 2004, dirigidas por la Dra. María Teresa Carballeira Rivera. Este trabajo se enmarca dentro de la investigación realizada por el autor: «Futuro y perspectivas del Gobierno local en Galicia», para el proyecto dirigido por Román Rodríguez, *Os concellos galegos para o século XXI. Análise dunha reestructuración do territorio e do Goberno Local*, Universidad de Santiago de Compostela, 2002-2004.

LRBRL) a las siguientes: a) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas; b) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía; c) Las Áreas Metropolitanas; y, d) Las Mancomunidades de Municipios.

Por tanto, se puede distinguir entre aquellos Entes locales de estatuto constitucional (municipio, provincia e isla), y los entes de estatuto legislativo ordinario (mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas y las entidades de ámbito inferior al municipal). Esta distinción está «cargada de consecuencias jurídicas importantes», como señala Fanlo (1995: 172), porque sólo los primeros son titulares, objetivamente, de la garantía institucional de la autonomía local de acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia constitucional².

En consecuencia, por autonomía local se entiende que los entes locales de estatuto constitucional deben ser autónomos para la gestión de sus respectivos intereses (STC 4/1981), es un atributo conferido a favor de una entidad territorial local (municipio, provincia), interpretada como la expresión institucional de una colectividad local (STC 32/1981), aunque no está configurada constitucionalmente como un derecho fundamental (STC 27/1987), impone, a su vez, a las Comunidades autónomas unos límites en su fiscalización sobre la actuación de los poderes municipales (STC 11/1999), puesto que las Entidades locales no están en una «posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la administración estatal o autonómica» (STC 4/1981). En definitiva, «la autonomía municipal consiste, fundamentalmente, en la capacidad de decidir libremente entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política» (STC 193/1987).

Las potestades que la LRBRL atribuye a los municipios, provincias e islas, «en su calidad de administraciones públicas de carácter territorial, y

² «La posición doctrinal del Tribunal Constitucional respecto a la autonomía local –en cuanto «garantía institucional»– quedará fijada básicamente en las sentencias siguientes: en la STC 4/1981, de 2 de febrero; STC 32/1981, de 28 julio, sobre la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, sobre transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalitat de Catalunya; y, en la STC 27/1987, de 27 de febrero, sobre la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalitat Valenciana, por la que se delegan determinadas funciones propias de las Diputaciones provinciales para la Comunidad Autónoma Valenciana; y, en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, en relación con determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. De las cuatro sentencias citadas dos son trascendentes de cara a las diputaciones provinciales cuya delimitación competencial, e incluso, su existencia ha tenido desde el primer momento estas manifestaciones de conflicto en algunas comunidades autónomas pluriprovinciales, pero que tampoco cabe duda que también se proyectan sobre la autonomía municipal» (MÁRQUEZ, 2000a).

dentro de la esfera de sus competencias» (art. 4.1), son las siguientes: a) Las potestades reglamentarias y de autoorganización, b) Las potestades tributaria y financiera, c) La potestad de programación o planificación, d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos, f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora y g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos. Junto a estas potestades, la Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local (LMGL) que modifica la LRBRL, ha añadido a la lista anterior otra potestad: h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

Pues bien, estas potestades enumeradas también se han extendido, mediante la LMGL, a «las Entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Áreas metropolitanas y demás Entidades locales, debiendo las leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación, excepto en el supuesto de las Mancomunidades» (art. 4.1 LRBRL). No obstante, respecto a estas asociaciones voluntarias la LMGL señala que le corresponden, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades señaladas en el artículo 4.1 que determinen sus estatutos. En defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos (art. 4.3 LRBRL).

El Estatuto de Autonomía de Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril), de acuerdo con las previsiones constitucionales establecidas en el artículo 148.1. 2.ª CE, asume las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre régimen local, como se establece en los artículos 2.2, 27.1.2 y 40. Como manifestación de esta potestad competencial se promulga la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia (LALGA), y de la que extraemos las siguientes consideraciones relacionadas con esta investigación:

■ Gozan de la condición de Entidades Locales no territoriales las Áreas Metropolitanas, las Mancomunidades de municipios, los Consorcios locales y las Entidades Locales menores (art. 2). Como señala la Exposición de motivos de la LALGA los Consorcios locales son dotados de carácter de Entidades Locales institucionales, «colmándose así el vacío legal existente en la materia».

■ Las competencias municipales podrán ser ejercidas por las Áreas Metropolitanas, Mancomunidades de municipios o Consorcios locales en los supuestos y con los requisitos establecidos por la presente Ley y siempre previa delegación de la Entidad Local mediante acuerdo corporativo (art. 8.4).

■ Por último, La LALGA renuncia a regular la Comarca como Entidad local, aunque esta posibilidad es una competencia expresamente asumida en el artículo 40.1 del Estatuto de Autonomía. En la Exposición de Motivos se argumenta la decisión del siguiente modo:

«Respecto da comarca, unha vez que o Plan de desenvolvemento comarcal, que tivo a súa orixe no acordo do Consello da Xunta de Galicia do 19 de decembro de 1990, está consolidado, tanto na súa estrutura coma na súa inserción social, a Lei de desenvolvemento comarcal regulou [Ley 7/1996, do 10 de xullo], o que era un modelo experimental de planificación e intervención no territorio. Esta lei, seguindo as disposicións contidas naquela, elude a configuración das comarcas como entidades locais de carácter territorial, de xeito que estas carecerán, polo de agora, en Galicia, de personalidade xurídica diferenciada, dado que o custo económico e a duplicidade de funcións que isto supoñería, así como a experiencia doutras comunidades autónomas, recomendan atrá-la creación de novas administracións públicas no noso país»³.

Las manifestaciones del asociacionismo voluntario de los Gobiernos locales en Galicia tienen diversa naturaleza jurídica, objetivos, fines, y alcance e intensidad de la integración de municipios en las redes existentes. Consideramos, en primer lugar, la estructura del sector público local y, a continuación, el análisis de los tipos de asociacionismo registrado:

- Las Entidades locales para la ejecución de obras y servicios: Mancomunidades y Consorcios.
- Las agrupaciones voluntarias para el sostenimiento de puestos de funcionarios de habilitación nacional.
- Las asociaciones para la aplicación de programas de desarrollo local: los Grupos de Acción Local.
- Asociaciones de municipios de cooperación transfronteriza Galicia-Norte de Portugal.
- Otras agrupaciones constituidas mediante convenios intermunicipales para fines concretos.

³ La experiencia en otras Comunidades autónomas a la que alude se entenderá, sobre todo por una cuestión cronológica, básicamente a la de Cataluña. La segunda en importancia es la de Aragón que si bien el proceso se inicia en 1993, el impulso y la institucionalización definitiva de las 31 Comarcas existentes se ha producido entre 1999 y 2003.

En definitiva el asociacionismo voluntario que analizamos responde a los principios proclamados en el artículo 10 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, y ratificada por España en Instrumento de 20 de enero de 1988, acerca del derecho de asociación de las Entidades locales. Los diferentes tipos de asociacionismo relacionados responden a dos de los citados principios: «Las Entidades locales tienen el 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»; y, «Las Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las Entidades de otros Estados». En este sentido la LMGL ha introducido en la LRRL la posibilidad de integrarse en una misma Mancomunidad municipios «pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las Comunidades Autónomas afectadas» (art. 44.5). Al igual que la utilización de los Consorcios, en el marco de los convenios de cooperación transfronterizos, como medio para la gestión de servicios públicos locales (art. 87.2).

Por tanto, el objetivo que nos marcamos en esta investigación es una aproximación al rendimiento del asociacionismo voluntario de los Gobiernos locales en Galicia, como manifestación del alcance de la cultura asociativa y de las soluciones institucionales integradoras para la consecución de los fines públicos locales.

1. El sector público local en Galicia

La estructura del sector público local en Galicia está compuesta por las Entidades locales según la consideración atribuida por la legislación de régimen local (LRRL y LALGA), y sus Entes dependientes que también gozan de personalidad jurídica tipificada como Administración institucional o instrumental. La estructura se presenta distribuida por provincias y para el conjunto de la Comunidad Autónoma referida al período 2001-2004 (cuadro 1).

El total de Entidades que comprenden el sector público local asciende a 461, de las que 382 son Entidades locales y 79 son Entes dependientes (Administración institucional). La proporción de Entes dependientes de las Entidades locales territoriales en Galicia (Diputaciones provinciales y Ayuntamientos) representa una tendencia similar a la que se registra para el conjunto del Estado: el 12,8% corresponde a las Diputaciones (el 11,9% de 1.945 en el conjunto del Estado), y el 87,2% a los Ayuntamientos (el 88,1% en el conjunto del Estado).

Entre las Entidades locales incluimos a los Consorcios Locales que tienen esta condición atribuida por la LALGA (art. 2), aunque sólo registramos aquellos que figuran en el Registro de Entidades Locales (Conse-

llería de Xustiza, Interior e Administración Local, Xunta de Galicia). No obstante, en el apartado 3 incluimos otros Consorcios que no figuran en el citado registro pero tienen un Estatuto de Consorcios, o concurren otras circunstancias. En cuanto a los Entes dependientes de las Mancomunidades sólo figura en Galicia la creación de un Organismo Autónomo Administrativo, cuando en el conjunto del Estado ascienden a 32, de los que 15 corresponden al tipo de Ente citado.

Respecto al número de Entidades Locales Menores existentes hay que destacar que su constitución en Galicia ha sido escasa en comparación con otras Comunidades autónomas que históricamente presentaban problemas similares de morfología y dispersión poblacional para establecer la planta municipal (Asturias, Cantabria, Castilla y León, Navarra)⁴. De acuerdo con la información ofrecida por Fariña (1990:351) se deduce, al menos, un total de 25 las parroquias que iniciaron el proceso de constitución en Entidad local entre finales del siglo XIX y principios del XX, con independencia de la existencia de otras que desaparecieron. Sin embargo, la dinámica ha sido la siguiente: cuatro no llegaron a constituirse, seis existieron hasta la Guerra civil y después desaparecieron, cinco se segregaron del municipio para constituir otro nuevo, y nueve son las que existen actualmente. La mayoría de estas Entidades Locales Menores, al menos, siete, se constituyeron antes de la Guerra civil. Igualmente, su localización se encuentra reducida a las provincias de Pontevedra y Ourense.

La planta municipal actualmente existente en Galicia registra una superficie media de 93,9 km². El 63,2% de los municipios son de menos de 100 km² y el 36,8% exceden de la media. Los municipios de la provincia de Lugo son los de mayor tamaño de la Comunidad Autónoma (147,1 km²) en la que el 25,4% tienen una superficie de menos de 100 km², seguida de A Coruña (84,6 km²), Ourense (79 km²) y Pontevedra (72,5 km²).

Las diferencias de la distribución poblacional entre el Censo de 1981 (312 municipios) y el de 2001 (315 municipios) muestra la tendencia de reducción del número de municipios menores de 20.000 habitantes (95,2% en 1981 y 93,9% en 2001), aunque la concentración de la población se invierte: el 47,2% reside en 2001 en municipios de más de 20.000 habitantes, cuando este registro ascendía en 1981 al 26,8%. Esta concentración de la población se reduce a los 19 municipios de más de

⁴ En 2003 están registradas un total de 3.699 Entidades Locales Menores cuya distribución por Comunidades autónomas de mayor a menor número es el siguiente: Castilla y León (2.219), Cantabria (524), Navarra (362), País Vasco (338), Cataluña (54), Aragón (43), Andalucía (39), Asturias (34), Extremadura (24), Galicia (9), Valencia (8), La Rioja (4), Madrid (2) y Baleares (1).

20.000 habitantes existentes en 2001 (6% del total) y que registra la distribución provincial siguiente: Pontevedra (56,5%) y A Coruña (51,5%), mientras que en Ourense (31,7%) y Lugo (24,7%) se limita a las dos capitales de provincia (cuadro 2).

Según se desprende de la distribución de la planta municipal la mayoría de los municipios (56,5%), que comprenden al 17,1% de la población, son menores de 5.000 habitantes, aunque en Lugo (74,6%) y Ourense (77,2%) es donde están localizados los pequeños municipios. Este umbral poblacional nos remite cuantitativamente al alcance del *inframunicipalismo*, como así se ha considerado en las políticas de fomento a la agrupación de municipios. Junto al número de municipios y la distribución de la población también hay que considerar otro rasgo característico de Galicia como es la morfología del asentamiento en los diferentes tipos de entidades poblacionales (cuadro 3). Los 315 municipios existentes actualmente se asientan sobre un total de 3.781 Parroquias. Aunque las entidades singulares de población registradas ascienden a 29.947, de las que 26.481 (el 88,4%) están habitadas por menos de 100 vecinos.

Cuadro 1. El sector público local en Galicia (2001-2004) ⁽¹⁾

Entidades locales (Entes dependientes)	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
A) Entidades locales Territoriales:	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º
1. Diputación provincial	1	1	1	1	4
1.1 Organismos Autónomos Administrativos	-	1	2	7	10
1.2 Organismos Autónomos Comerciales	-	-	-	-	-
1.3 Sociedades Mercantiles	-	-	-	-	-
2. Ayuntamientos	94	67	92	62	315
2.1 Organismos Autónomos Administrativos	17	9	4	23	53
2.2 Organismos Autónomos Comerciales	-	-	-	-	-
2.3 Sociedades Mercantiles	9	1	3	2	15
B) Entidades locales:					
1. Mancomunidades	13	4	14	11	42
1.1 Organismos Autónomos Administrativos ⁽²⁾	-	-	1	-	1
2. Consorcios locales ⁽³⁾	4	1⁽⁴⁾	5	3	13
3. Entidades Locales Menores	-	-	1	8	9
Total Entidades Locales	112	73	113	85	383
Total Entes dependientes	26	11	10	32	79
Total general	138	84	123	117	462

(1) Los datos referidos a las Entidades locales corresponden a 2004 y los referidos a los Entes dependientes corresponden a 2001 (Censo de entes del sector público local, Madrid, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, 2001). (2) El Consello de Contas de Galicia registra en el ejercicio de 2000 otro Organismo Autónomo Administrativo en una Mancomunidad de la provincia de Pontevedra. (3) Los Consorcios locales reseñados son los que figuran inscritos como tales en el Registro de Entidades Locales (Consellería de Xustiza, Interior e Administración Local, Xunta de Galicia). En la fuente del Ministerio de Hacienda, Consorcios en los que participan Entidades Locales y Ciudades Autónomas, Madrid, noviembre 2000, registra 14, y en esta investigación (apartado 3) hemos identificado a 22 Consorcios. (4) En el Consorcio registrado en la provincia de Lugo están integrados dos municipios de ésta provincia y dos de Ourense. Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. La planta municipal en Galicia (2003)

Tamaño de población de los municipios	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		Galicia											
	Mun.	Pob.	Mun.	Pob.	Mun.	Pob.	Mun.	Pob.	Mun.	Pob.										
	n.º %	n.º %	n.º %	n.º %	n.º %	n.º %	n.º %	n.º %	n.º %	n.º %										
1. Pequeños:																				
Menos de 100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
100-250	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
251-1.000	-	-	3	4,5	1.957	0,5	10	10,9	7.795	2,3	1	1,6	658	0,1	14	4,4	10.410	0,4		
1.001-2.000	10	10,6	15.777	1,4	14	20,9	23.015	6,4	37	40,2	54.086	15,7	-	-	-	-	61	19,4	92.878	3,4
2.001-5.000	25	26,6	87.767	7,9	36	53,7	118.738	32,8	34	37,0	89.547	26,0	22	35,5	77.814	8,5	117	37,1	373.866	13,7
2. Medianos:																				
5.001-10.000	34	36,2	222.156	20,0	9	13,4	64.729	17,9	7	7,6	43.826	12,7	15	24,2	98.252	10,7	65	20,6	28.963	15,7
10.001-20.000	16	17,0	213.044	19,2	4	6,0	63.834	17,6	3	3,3	39.503	11,5	16	25,8	222.950	24,2	39	12,4	539.331	19,7
3. Medios-grandes																				
20.001-50.000	6	6,4	157.891	14,2	-	-	-	-	-	-	6	9,7	155.138	16,9	12	3,8	313.029	11,4		
4. Grandes / muy grandes																				
50.001-100.000	2	2,1	172.793	15,5	1	1,5	89.509	24,7	-	-	-	-	1	1,6	76.798	8,3	4	1,3	339.100	12,4
Más de 100.000	1	1,1	242.458	21,8	-	-	-	-	1	1,1	109.011	31,7	1	1,6	288.324	31,3	3	1	639.793	23,4
Total	94	100	1.111.886	100	67	100	361.782	100	92	100	343.768	100	62	100	919.934	100	315	100	2.737.370	100

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3. Entidades de población en Galicia (Padrón Municipal de 1996)

Entidades de población	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º
Concellos	94	67	92	61	314
Parroquias	932	1.266	916	667	3.781
Entidades singulares:					
▮ Aldeas	7.365	7.504	1.264	749	16.882
▮ Caseríos	110	522	191	247	1.070
▮ Ciudades	6	4	1	3	14
▮ Villas	42	53	35	37	167
▮ Lugares	2.423	326	2.121	4.848	9.718
▮ Urbanizaciones	20	7	1	9	37
▮ Otras	326	1.325	62	346	2.059
Total	10.292	9.741	3.675	6.239	29.947
Núcleos de población	3.952	1.325	2.588	2.301	10.166

Datos: INE. Nomenclátor 1996.

Fuente: Instituto Galego de Estatística.

El *inframunicipalismo* es un criterio variable en el que el tamaño de población es un factor más pero no el único. Se trata de una combinación de factores estructurales y dinámicos, en el que se incluye en estos últimos el modelo de Gobierno local (de índole política, competencial y organizativa) en el que se inserta. Aunque del tamaño de población se deduce un círculo dependiente vinculado al marco de competencias: los recursos económicos (autofinanciación / dependencia), la capacidad de gestión (recursos humanos de la organización local / implementación de políticas públicas), la eficacia y eficiencia (coste de los servicios / alcance y satisfacción de los servicios públicos), y la capacidad de innovación y satisfacción de las demandas sociales cambiantes.

No obstante, la referencia poblacional del *inframunicipalismo* referida a los pequeños municipios se cifra en el umbral de los de menos de 5.000 habitantes, como se desprende de las medidas para el fomento de las agrupaciones de municipios implementadas entre 1966 y 1977. Otra perspectiva es la que ofrecen algunos países europeos que fijan diversos tamaños mínimos poblaciones de los municipios para garantizar la prestación de los servicios locales: entre 5.000-6.000 habitantes en Dinamarca, 5.000 en Italia y Noruega, 6.000-7.000 en los Países Bajos, y 8.000 habitantes en Suecia (Consejo de Europa, 1995).

Entre los antecedentes más inmediatos de las políticas de fomento a la agrupación de municipios se remontan a la legislación de reforma del franquismo como la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre Modificación Parcial del Régimen Local. En esta norma se proclamaban estímulos económicos al fomento de las agrupaciones de municipios estaban orientados sobre todo a los considerados pequeños, los de menos de 5.000 habitantes. Los beneficios económicos irían destinados a aquellos municipios que se integren en agrupaciones para sostenimiento de Secretario común y prestación de servicios obligatorios mínimos (art. 15) y a los que se fusionen o incorporen (art. 17).

Igualmente, el Real Decreto 3.046/1977, de 6 de octubre, del Texto Articulado Parcial de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, promulgado una vez iniciada la transición democrática, regula, entre otros, un régimen específico de los municipios con población inferior a 5.000 habitantes de acuerdo con la Base 11.ª de la Ley. Los municipios limítrofes inferior a este umbral poblacional «se agruparán con carácter forzoso para los siguientes fines: a) Para el sostenimiento de la Secretaría municipal y, en su caso, del personal común preciso cuando la población de cada uno sea inferior a los 2.000 habitantes; b) Para la prestación de los servicios públicos considerados esenciales por la Ley, siempre que carezcan de recursos económicos suficientes» (art. 2.1).

También se establece en el Real Decreto 3.046/1977 que las agrupaciones forzosas referidas en el artículo 2.1.a) «deberán alcanzar, en todo

caso, una población total superior a los 1.000 habitantes y comprenderán como mínimo cinco municipios, salvo que por razones especiales apreciadas por el Ministerio del Interior se considere conveniente un número mayor» (art. 3.1). En cuanto a las agrupaciones forzosas para la prestación de servicios esenciales (art. 2.1.b) se establece que estarán constituidas por un máximo de diez municipios sin que pueda exceder de quince (art. 4.1). Cuando un municipio alcance más de 5.000 habitantes u obtengan los recursos precisos para la prestación de los servicios esenciales podrán dejar de pertenecer a la agrupación (art. 4.3).

Por último, en el artículo 25.c LALGA se establece que para constituirse un nuevo municipio por segregación el tamaño mínimo resultante no puede bajar de los 5.000 habitantes. Un umbral que está por encima del establecido en otras legislaciones autonómicas de régimen local como las de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Cataluña, Madrid, La Rioja, Navarra y en los Territorios Históricos de Guipúzcoa y Vizcaya.

Sobre la suficiencia financiera de los Gobiernos locales nos remitimos a los estudios a este respecto en Galicia entre los que se encuentran, por ejemplo, los realizados por Álvarez Corbacho (1995, 2003). No obs-

Cuadro 4. Indicadores de los ingresos de los Gobiernos locales de Galicia en 2000
(valores medios expresados en porcentajes)

Presupuesto / Ingresos	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
	%	%	%	%	%
Capítulo 1. Impuestos directos	19,9	21,0	19,9	20,2	20,2
Capítulo 2. Impuestos indirectos	4,6	3,4	2,2	3,6	3,4
Capítulo 3. Tasas y otros	9,6	8,6	7,8	11,2	9,2
Capítulo 4. Transferencias corrientes	33,8	39,9	38,7	39,7	37,7
Capítulo 5. Ingresos patrimoniales	0,9	0,6	0,9	1,0	0,9
Capítulo 6. Enajenación de inversiones	1,3	0,6	0,8	1,7	1,1
Capítulo 7. Transferencias de capital	25,4	21,3	26,3	16,9	23,1
Capítulo 8. Activos financieros	0,1	0,6	0,8	0,2	0,4
Capítulo 9. Pasivos financieros	4,4	3,9	2,7	5,5	4,0
Ratio por habitante: ingresos / población (€)	481,1	502,5	487,4	367,4	465,1
Estadísticos descriptivos					
Media (€)	6.082.616	2.986.040	1.765.081	6.271.739	4.201.352
Mediana (€)	2.499.963	1.330.000	760.446	2.336.789	1.509.729
Moda (€)	299.154 ^a	206.674 ^a	492.830 ^a	412.168 ^a	492.830 ^a
Desviación típica (€)	15.876.600	8.586.522	5.711.845	17.823.173	12.867.979
Límite mínimo (€)	299.154	206.674	162.273	412.168	162.273
Límite máximo (€)	136.640.102	70.791.895	54.692.101	136.874.161	136.874.161

(a) Existen varias modas, se muestra el menor de los valores. Los datos proceden del Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado, Dirección General de Administración Local, Información socioeconómica local (http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?Mlval=soc_eco_local).

Fuente: Elaboración propia.

tante, en el cuadro 4 reseñamos unos indicadores sobre la estructura de los ingresos municipales referidos a 2000, como ejemplo de la distribución de los ingresos y los valores medios de los presupuestos locales por provincias.

2. Las mancomunidades voluntarias de Municipios

El reconocimiento legal de la agrupación de municipios para la ejecución de obras y servicios de su competencia se introduce por primera vez en la Ley Municipal de 1870 y se ha mantenido de manera ininterrumpida hasta la actualidad. La asociación voluntaria por excelencia que responde a este concepto inicial es la Mancomunidad que de acuerdo con el artículo 3.2.d LRRL tiene la condición de Entidades locales no territoriales. La funcionalidad manifiesta de este tipo de asociación es la de agrupar recursos para la prestación de los fines públicos locales pero, sin embargo, la función latente es la de paliar las deficiencias estructurales derivadas del *inframunicipalismo*. Este criterio es el que ha imperado como alternativa a la reestructuración de la planta municipal, cuando las políticas de incentivos a las agregaciones o fusiones voluntarias de municipios no han dado resultados.

Existe un antecedente histórico en el *Proyecto de Bases para la Ley Orgánica Municipal*, presentada el 9 de febrero de 1906 por el conde de Romanones, que armonizaba medidas contra el *inframunicipalismo* en una doble dirección: la fusión obligatoria de municipios y la creación de mancomunidades. El proyecto de reforma municipal, que es uno de los presentados durante la Restauración tanto por conservadores como liberales, establece que los municipios que no lleguen a 2.000 habitantes al promulgarse la Ley se tenían que incorporar a otros Ayuntamientos más cercanos en el plazo de un año. Igualmente, proclama la concesión de facilidades para la agrupación de municipios a los menores de 2.000 habitantes, y que en lo sucesivo no se permitiría la constitución de municipios con menos de esa cifra. También establece que será obligatoria la mancomunidad de municipios en los casos que determine la Ley y que los municipios menores de 8.000 habitantes constituirán «uniones municipales» para la prestación de determinados servicios.

La tendencia al alza durante estos últimos veinticinco años de democracia local se debe a la iniciativa de las autoridades locales que buscan soluciones estructurales para la gestión de los servicios públicos locales y a las políticas de fomento de los Gobiernos autonómicos. Un ejemplo de fomento de este tipo de asociacionismo es de la Comunidad Autónoma de Aragón que diseñó una política gradual para la reestructuración territorial. El proceso se inició con la Ley 6/1987, de 15 de abril, sobre Mancomunidades de Municipios, para incentivar el asociacionismo voluntario

local⁵, y que ha desembocado en la creación de una estructura territorial comarcal finalizada en 2003 con la creación de 32 Comarcas como solución más estable sobre todo desde el punto de vista institucional⁶.

No obstante, el incremento de Mancomunidades en estos últimos veinticinco años ha sido intenso sobre todo a partir de la normalización local (LRBRL). En 1978 existían en total en España 165 Mancomunidades, en 1987 casi se duplica con un total de 320, y en 2003 ascienden a 997. Los fines de las Mancomunidades se reparten casi por igual entre aquellas que son de fin único (502) y las de fines o competencias múltiples (495). Aunque tanto en el artículo 35.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes de Régimen Local (Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) como en la LALGA (art. 135.2) se establece que las Mancomunidades no podrán asumir todas las competencias de los municipios asociados.

En 1994 el número total de municipios mancomunados ascendía al 59,7% de un total de 8.092 municipios, mientras que en 2003 representa el 76% de un total de 8.108 municipios (cuadro 5). El incremento es más acusado en los municipios de menos de 5.000 habitantes que en 1994 representaban el 59,9% de los comprendidos en la misma escala de población y en 2003 el 76,7%. Una tendencia similar se produce en los municipios mancomunados entre 5.001 y 20.000 habitantes que comprende en 1994 al 61,4% del total de municipios y en 2003 al 75,3%.

Ahora bien, esta tendencia al alza en número de Mancomunidades y municipios asociados contrasta con la población que comprenden, en 1994 representaba el 50,4% y en 2003 el 56,8%. El mayor número de Mancomunidades se concentra en 1994 en tres Comunidades autónomas (Castilla y León, Castilla-La Mancha y Cataluña) que representa el 44,7% de las existentes. En 2003 las tres con mayor número son Castilla y León, Castilla-La Mancha y Andalucía que concentran el 42,9% de las

⁵ En el Preámbulo de la Ley 6/1987, de 15 de abril, sobre Mancomunidades de Municipios de Aragón, se dice: «El gran número de pequeños municipios, de escasa población y reducidos medios económicos, que constituyen en su mayor parte la Administración Local aragonesa hace necesario acudir a técnicas de cooperación y colaboración intermunicipal para dar solución adecuada a la ejecución de obras y prestación de servicios que no pueden ser acometidos aisladamente». Entre las medias de fomento por parte de la Administración General del Estado se inscriben el Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, y el Real Decreto 1.328/1997, de 1 de agosto.

⁶ La Comunidad Autónoma de Aragón tiene una extensión (51.724 km²), una población de 1.217.514 habitantes en 2002 y un total de 729 municipios. El tamaño de población de las 32 Comarcas creadas –excepto la del Área de Zaragoza que está pendiente–, es el siguiente: 2.000-5.000 habitantes, 2 (6,3%); 5.001-10.000, 9 (28,1%); 10.001-20.000, 10 (31,3%); 20.001-50.000, 10 (31,3%); y una de más de 50.000 habitantes (3,1%).

Mancomunidades registradas. La multiasociación o la pertenencia de los municipios a diversas redes de mancomunidades, según la información referida al conjunto del Estado es la siguiente: el 69,7% está integrado en una Mancomunidad, el 22,8% en dos, el 5,6% en tres, el 1,5% en cuatro, el 0,3% en cinco, y el 0,03% en seis.

Cuadro 5. Evolución del número de Mancomunidades voluntarias de municipios en España por Comunidades autónomas (1994 y 2003)

Comunidades autónomas	1994 (1)			2003 (1)			Diferencia 1994-2003				
	mancomunidades		municipios mancomunados	población mancomunada		mancomunidades		municipios mancomunados	población mancomunada		
	n.º	%	%	%	n.º	%	%	%	n.º	%	%
Andalucía	70	9,2	47,8	51,8	91	9,1	62,6	62,9	+21	+14,8	+11,1
Aragón	64	8,4	65,0	31,4	77	7,7	75,1	29,2	+13	+10,1	-2,3
Asturias	12	1,6	75,6	30,4	17	1,7	78,2	29,2	+5	+2,6	-1,3
Baleares	6	0,8	53,7	23,5	7	0,7	61,2	30,6	+1	+7,5	+7,2
Canarias	7	0,9	33,3	26,2	19	1,9	59,8	44,0	+12	+26,4	+17,8
Cantabria	6	0,8	18,6	7,2	13	1,3	46,1	20,0	+7	+27,5	+12,8
Castilla y León	164	21,5	59,3	56,0	217	21,8	85,5	67,5	+53	+26,2	+11,6
Castilla-La Mancha	87	11,4	64,0	52,1	120	12,0	85,0	74,7	+33	+20,9	+22,6
Cataluña	90	11,8	49,2	85,5	84	8,4	49,1	83,5	-6	-0,2	-1,9
Extremadura	44	5,8	63,6	64,3	80	8,0	92,2	75,7	+36	+28,6	+11,4
Galicia	27	3,5	55,6	67,7	39	3,9	67,6	78,1	+12	+12,0	+10,4
Madrid	32	4,2	82,1	20,3	44	4,4	87,7	26,5	+12	+5,6	+6,2
Murcia	10	1,3	80,0	32,6	9	0,9	71,1	27,7	-1	-8,9	-4,9
Navarra	49	6,4	88,9	95,3	63	6,3	97,4	98,4	+14	+8,5	+3,1
País Vasco	42	5,5	80,2	57,1	42	4,2	79,6	58,6	=	-0,6	+1,5
La Rioja	8	1,0	47,1	16,4	18	1,8	61,5	23,1	+10	+14,4	+6,7
Valenciana	45	5,9	65,4	42,1	57	5,7	80,6	49,3	+12	+15,2	+7,2
Total	763	100	59,8	50,4	997	100	76,0	56,8	+234	+16,2	+6,4

(1) Datos del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Públicas. Información referida a febrero de 1994 y a junio de 2003.

Fuente: Elaboración propia.

Realizamos a continuación el análisis de las Mancomunidades voluntarias existentes en Galicia en 2004 que actualiza la registrada en el cuadro 5 en el que se compara por Comunidades autónomas la evolución de las existentes entre 1994 y 2003. La fecha de creación de Mancomunidades en Galicia se desprende de la relación contenida en el cuadro 7 en el que figuran las 42 existentes en marzo de 2004: con anterioridad a 1978 se constituyeron seis; entre 1978 y la promulgación de la LRBRL (1985) se crearon cuatro; entre 1985 y la promulgación de la LALGA (1997) se constituyeron 23; y entre 1997 y octubre de 2003 se han creado nueve.

El número total de municipios mancomunados son 208 que representan el 66% de los 315 actualmente existentes y comprende una po-

blación del 77,4% (cuadro 6). En la distribución por provincias se distinguen dos tendencias: en Pontevedra y A Coruña la población mancomunada supera el 80% porque las ciudades de Vigo, A Coruña, Santiago de Compostela y Ferrol participan en Mancomunidades, mientras que en Ourense la proporción de municipios mancomunados supera el 80% pero la población no alcanza el 55%. Respecto a Lugo el proceso asociativo se reduce a cuatro Mancomunidades (en una están integrados municipios de la provincia de A Coruña) que agrupan al 40,9% de los municipios y al 33,5% de la población de la provincia.

Cuadro 6. Resumen de los municipios y población mancomunada en Galicia (2004)

Indicadores	A Coruña (1)		Lugo		Ourense		Pontevedra		Galicia	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
1. Población total	1.111.886		361.782		343.768		919.934		2.737.370	
2. Población mancomunada	974.505	87,6	121.264	33,5	187.613	54,6	834.437	90,7	2.117.819	77,4
3. Total de municipios	94		67		92		62		315	
4 Municipios mancomunados	60	63,8	27	40,3	74	80,4	47	75,8	208	66,0
5. Municipios asociados a más de una Mancomunidad										
5.1 Una	48	80,0	25	92,6	58	78,4	35	74,5	166	79,8
5.2 Dos	8	13,3	2	7,4	16	21,6	12	25,5	38	18,3
5.3 Tres	3	5,0	-	-	-	-	-	-	3	1,4
5.4 Cuatro	1	1,7	-	-	-	-	-	-	1	0,5
5.5 Total	60	100	27	100	74	100	47	100	208	100
6. Fines de las Mancomunidades										
6.1 Único	4	30,8	1	25,0	2	14,3	2	18,2	9	21,4
6.2 Múltiple	9	69,2	3	75,0	12	85,7	9	81,8	33	78,6
6.3 Total	13	100	4	100	14	100	11	100	42	100
7. Servicios gestionados (2)										
7.1 Obligatorios (Art. 26 LRBRL)	(46)	(49,5)	(5)	(35,7)	(65)	(43,0)	(47)	(41,2)	(163)	(43,8)
7.1.1 Art. 26.a) Mínimos	(13)	(14,0)	-	-	(16)	(10,6)	(15)	(13,2)	(44)	(11,8)
7.1.2 Art. 26.b) Más de 5.000	(3)	(3,2)	(2)	(14,3)	(3)	(2,0)	(2)	(1,8)	(10)	(2,7)
7.1.3 Art. 26.c) Más de 20.000	(23)	(24,7)	(3)	(21,4)	(37)	(24,5)	(24)	(21,1)	(87)	(23,4)
7.1.4 Art. 26.d) Más de 50.000	(7)	(7,5)	-	-	(9)	(6,0)	(6)	(5,3)	(22)	(5,9)
7.2 Voluntarios (Art. 25 LRBRL)	(47)	(50,5)	(9)	(64,3)	(86)	(57,0)	(67)	(58,8)	(209)	(56,2)
7.3 Total	(93)	(100)	(14)	(100)	(151)	(100)	(114)	(100)	(372)	(100)

(1) Los municipios de la provincia de A Coruña: Arzúa, Melide y O Pino, están integrados en la Mancomunidad de Concellos Galegos do Camiño de Santiago. (2) Número de servicios declarados en los Estatutos de las Mancomunidades.

Fuente: Elaboración propia.

En Galicia destacan las Mancomunidades de fines múltiples (33) frente a las de fin único (9). Igualmente, de los 208 municipios mancomunados la mayoría forman parte de sólo una Mancomunidad (79,8%) y entre los integrados en más de una red destaca el caso del municipio de Brión (A Coruña) que es el único municipio que participa en una red de cuatro Mancomunidades. Sin embargo, como las redes de Mancomunidades son de geometría variable actualmente existen superposiciones entre la Mancomunidad del Área de Santiago (creada en 1977), la Mancomunidad do Val do Ulla (creada en 1994) y la Comarca de Santiago (creada en 2002), tanto en los municipios integrantes como en los fines. Esta reordenación también es una consecuencia de la inactividad mancomunal en el caso de la Mancomunidad del Área de Santiago (1977). Otra manifestación de la geometría variable de las mancomunidades son las bajas y altas de municipios que conllevan las consiguientes modificaciones estatutarias⁷.

Las causas de inactividad de las Mancomunidades se deben a múltiples factores, incluido el desarrollo parcial de los fines estatutarios. Debido a la renovación de los órganos de Gobierno y Administración después de cada elección local se producen cambios en la composición política de los Gobiernos locales que pueden introducir criterios diferentes en la orientación de los fines mancomunales. Pero, también, por los problemas que surgen derivados del incumplimiento de las aportaciones económicas de cada Gobierno local para el sostenimiento de la Mancomunidad. Una manifestación de la inactividad es que no se renueven los miembros que integran los citados órganos de gobierno después de cada elección local y, por tanto, que no se actualice la constitución efectiva de la Mancomunidad.

Sin embargo, en este informe no nos centramos en el alcance sustantivo de la actividad mancomunal, es decir, de los servicios realmente prestados de acuerdo con sus fines estatutarios, el presupuesto, etc., pero si consideramos al menos, a modo de ejemplo, el cumplimiento de la rendición de cuentas ante el *Consello de Contas de Galicia*. En el cuadro 7

⁷ El Concello de Nigrán se incorporó a la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo en 1997 y, a la vez, se separó el de Mos que volvió a reintegrarse en 2000. El Concello de Portas se incorporó en 2002 a la Mancomunidad Intermunicipal dos Vales do Ulla e Umia (DOG núm. 98, 25 de abril de 2002). El Concello de Noia se incorporó a la Mancomunidad Intermunicipal da Serra do Barbanza pero, a su vez, se separaron los de A Pobra do Caramiñal y Rianxo (DOG núm. 5, 9 de enero de 2003). El municipio de Chandrexa de Queixa se separó de la Mancomunidad Voluntaria das Terras do Navea-Bibeí con efectos de febrero de 2002 (DOG núm. 118, 18 de junio de 2004).

se registra la relación de Mancomunidades consignadas en los Informes-Memoria de fiscalización de las Entidades locales (ejercicios de 1998 a 2002), y aquellas que rinden cuentas en plazo o fuera del plazo establecido. Igualmente, se puede observar en el cuadro citado las diferencias entre las Mancomunidades que figuran en los Registros de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Públicas y de la Xunta de Galicia y las relacionadas por el *Consello de Contas* entre 1998 y 2002. Según la primera fuente el número oscila entre 34 y 40 y, en la segunda, entre 31 y 34. Esta diferencia puede cifrarse en la constancia de la ausencia de actividad de Mancomunidades, como así lo hace constar en los ejercicios de 2000 y 2002.

La rendición de cuentas de las Mancomunidades en los cinco ejercicios considerados es la siguiente: en 1998 rinden cuentas nueve (29% de 31), de las que dos la realizan en plazo; en 1999 rinden cuentas nueve (26,5% de 34), de las que dos la realizan en plazo; en 2000 rinden cuentas 11 (32,4% de 34), de las que cinco la realizan en plazo; en 2001 rinden cuentas 17 (51,5% de 33), de las que siete la realizan en plazo; y, en 2002 rinden cuentas 18 (43,9% de 41), de las que seis la realizan en plazo. En síntesis, entre 1998 y 2002 rinden cuentas alguna vez un total de 23 Mancomunidades, que suponen el 66,5% del promedio de las relacionadas por el *Consello de Contas*, aunque sólo cinco (12,2%) presentan la rendición de cuentas de forma consecutiva en el quinquenio reseñado.

El análisis de los servicios incorporados en los fines estatutarios así como los municipios y población comprendida en las Mancomunidades se centran en las que figuran en los Registros de Entidades Locales anteriormente citados, con independencia de la situación real existente. No obstante, consideramos algunas situaciones concretas de las Mancomunidades registradas en el cuadro 7:

- En la memoria de actividades del *Consello de Contas* (2004), referida al ejercicio de 2002, figuran las siguientes Mancomunidades de la provincia de A Coruña que no tienen actividad: Área de A Coruña, Área de Santiago, Augas de Carnota e Muros, y Xallas-Tines. En el caso de la del Área de Santiago, creada en 1977, su inactividad alcanza prácticamente desde su constitución y actualmente se superpone a la nueva Mancomunidad de la Comarca de Compostela creada en 2002.
- Las que pretenden reorientar su continuidad como la Mancomunidad Intermunicipal Ribeira Sacra (provincia de Ourense).
- Las que se encuentran vías de disolución (Mancomunidad do Val do Ulla) por la integración de sus municipios en la Mancomunidad de la Comarca de Compostela.
- La Mancomunidad Allariz-Taboadela (provincia de Ourense) que adoptó el acuerdo de disolución en 1998 pero que aún está pendiente

Cuadro 7. Mancomunidades que rinden cuentas al Consello de Contas de Galicia (1998-2002)

Provincias/ Mancomunidades	Año de creación (1)	1998		1999		2000		2001		2002		Rinden cuentas 1998-2002 (número de veces)
		Relación Consello de Contas	Rinden cuentas	Relación Consello de Contas	Rinden cuentas	Relación Consello de Contas	Rinden cuentas	Relación Consello de Contas	Rinden cuentas	Relación Consello de Contas	Rinden cuentas	
Provincia de A Coruña												
1. Concellos da Comarca de Ferrol	1971	1	1	1	-	1	1	1	1	1	1	(4)
2. Área de Santiago	1977	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	0
3. Área da Coruña	1983	1	-	1	-	1	-	-	-	1	-	0
4. Ría de Arousa -Zona Norte	1974	1	-	1	-	1	-	-	-	1	1	0
5. Comarca de Ordes	1976	1	-	1	-	1	-	1		1	-	0
6. Concellos do Tambre	1990	1	-	1	-	1	-	1	1	1	1	(2)
7. Bergantiños	1990	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	0
8. Val do Ulla	1994	1	1	1	-	1	-	-	-	1	1	(2)
9. Comarca de Fisterra	1995	1	-	1	-	1	-	1	1	1	-	(1)
10. Auga dos Concellos de Carnota e Muros	1996	-	-	1	-	1	-	-	-	1	-	0
11. Xallas-Tines -Tambre	1996	-	-	1	-	1	-	1	-	1	-	0
12. Concellos Serra do Barbanza	2002 ⁽²⁾			1	-	1	-	1	-	1	-	0
13. Comarca de Compostela	2002									1	1	(1)
Provincia de Lugo												
1. Mariña Lucense	1982	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	0
2. Terra Chá	1985	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	0
3. Río Ouro	1999				-		-		-	1	-	0
4. Concellos Galegos do Camiño Francés	2001 ⁽⁴⁾									1	-	0
Provincia de Ourense												
1. Comarca de Verín	1985	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	(5)
2. Augas Rúa-Petín	1984	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	0
3. Do Ribeiro	1988	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	(5)

[Continúa]

Provincias/ Mancomunidades	Año de creación (1)	1998		1999		2000		2001		2002		Rinden cuentas 1998-2002 (número de veces)
		Relación Consello de Contas	Rinden cuentas	Relación Consello de Contas	Rinden cuentas	Relación Consello de Contas	Rinden cuentas	Relación Consello de Contas	Rinden cuentas	Relación Consello de Contas	Rinden cuentas	
Provincia de Ourense												
4. Comarca da Limia	1988	1	-	1	-	1	-	1	1	1	1	(2)
5. Comarca do Carballiño	1988	1	1	1	-	1	1	1	-	1	-	(2)
6. Comarca de Ourense	1990	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	(4)
7. Santa Águeda	1991	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	(5)
8. Terra de Celanova	1991	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	(5)
9. Terras do Navea-Bibeí	1992	1	-	1	1	1	1	1	1	1	1	(4)
10. Ribeira Sacra	1994	1	-	1	-	1	-	1	1	1	1	(2)
11. Allariz-Taboadela	1989 ⁽³⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
12. Baixa Limia	2000							1	-	1	-	0
13. Turística do Carballiño, Ribadavia, Boborás, Leiro	2001							1	1	1	1	(2)
14. Conso-Frieiras	2001							1	1	1	1	(2)
15. Valdeorras	1986 ⁽⁵⁾	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	0
Provincia de Pontevedra												
1. Arousa	1983	1	-	1	-	1	1	1	1	1	1	(3)
2. Paradanta	1985	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	0
3. Condado	1974	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	0
4. Pontevedra e Sanxenxo	1986	1	-	1	-	1	1	1	1	1	1	(3)
5. Salnés	1965	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	0
6. Baixo Miño	1992	1	-	1	-	1	-	1	1	1	1	(2)
7. Área Intermunicipal de Vigo	1993	1	-	1	1	1	-	1	-	1	-	(1)
8. Vales do Ulla e Umia	2002 ⁽²⁾	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	(5)
9. Concellos do Morrazo	1993	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	0
10. Val Miñor	1995	1	-	1	1	1	-	1	-	1	-	(1)
11. Terras do Deza	2003											
Total		31	9	34	9	34	11	33	17	41	18	
(%)			(29)		(26,5)		(32,4)		(51,5)		(43,9)	

(1) Aprobación de Estatutos. (2) Año de modificación de Estatutos. (3) Acuerdo de disolución de 23 de abril de 1999 (BOPO), de 26 de enero de 1999, está pendiente la publicación de la resolución definitiva de la disolución de la Mancomunidad por la Administración autonómica. (4) Los municipios de la provincia de A Coruña: Arzúa, Melide y O Pino, están integrados en esta Mancomunidad. (5) Mancomunidad disuelta en diciembre de 2003.

Fuente: Elaboración propia.

la resolución definitiva por el órgano autonómico competente de su disolución y baja en el Registro de Entidades Locales⁸.

Por último, una consideración general como es la ausencia de la información precisa del desarrollado real de los fines estatutarios proclamados, inclusive, la referida a si los municipios mancomunados asumen en su totalidad los fines estatutarios⁹. Por tanto, el valor de la información es sobre todo de carácter estructural que no refleja la realidad, la dinámica o la realización de los fines proclamados. Una evaluación que excede a los objetivos fijados en esta investigación. De acuerdo con estas consideraciones el análisis se centra en los aspectos siguientes:

a) La distribución de los municipios mancomunados y la población comprendida según su tamaño poblacional agrupados por provincias (cuadro 8).

b) Los servicios municipales obligatorios fijados en el artículo 26 LRRL (mínimos, municipios de más de 5.000 habitantes, de más de 20.000 y más de 50.000), y los servicios voluntarios fijados en el artículo 25 LRRL. En el cuadro 9 se registran los servicios obligatorios y voluntarios proclamados estatutariamente referidos al total de las Mancomunidades existentes por provincias que asumen en sus fines servicios municipales obligatorios y/o voluntarios.

c) Indicadores de cada una de las Mancomunidades (cuadros 10 y 11): superficie (km²), número de municipios, número de parroquias, población comprendida, densidad de población (hab./km²), y servicios municipales proclamados en sus fines (únicos o múltiples) de carácter obligatorio (art. 26 LRRL) y voluntario (art. 25 LRRL).

⁸ El acuerdo de disolución de la Mancomunidad se adoptó en la Asamblea el 3 de diciembre de 1998 y fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Ourense el 26 de enero de 1999. La Diputación provincial emitió su informe favorable el 29 de enero de 1999, al igual que la Consellería de Xustiza, el 13 de abril de 1999.

⁹ Un ejemplo es el municipio do Carballiño que está asociado a la Mancomunidad de Municipios de la Comarca do Carballiño que se ha desvinculado de la misma sólo a los efectos del «servicio de recogida de basuras», y que será efectivo a partir de septiembre de 2004» (*La Voz de Galicia*, edición de Ourense, 3 de abril de 2004, edición electrónica).

Cuadro 8. Total de municipios y población que integran las Mancomunidades en Galicia (2004)

Tamaño de población de los municipios	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		Galicia	
	municipios	población	municipios	población	municipios	población	municipios	población	municipios	población
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Menos de 100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
100-250	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
251-1.000	-	-	33,3	45,1	77,8	83,0	-	-	61,5	69,4
1.001-2.000			21,4	20,2	81,6	81,8	-	-	54,8	52,9
2.001-5.000	48,0	54,1	44,4	43,6	82,4	82,4	54,5	53,4	58,1	57,4
5.001-10.000	70,6	68,9	55,6	54,8	85,7	84,2	86,7	87,7	73,8	72,7
10.001-20.000	93,8	94,2	50,0	44,6	66,7	66,3	93,8	93,5	87,2	86,0
20.001-50.000	100	100	-	-	-	-	83,3	85,7	91,7	92,9
50.001-100.000	100	100	-	-	-	-	100,0	100,0	75,0	73,6
Más de 100.000	100	100	-	-	-	-	100,0	100,0	66,7	83,0
Total	63,8	87,6	40,3	33,5	80,4	47,0	75,8	90,7	66,0	77,4
(n)	(60)		(27)		(81)		(47)		(208)	
Total provincia	(94)	(1.111.886)	(67)	(361.782)	(92)	(343.768)	(62)	(919.934)	(315)	(2.737.370)

(1) Municipios mancomunados en cada tramo de población, con independencia de que formen parte de más de una mancomunidad.

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, el 43,8% del total de servicios registrados en los fines de las Mancomunidades en Galicia corresponden a los de carácter obligatorio y el 56,2% restante a los voluntarios. La proporción de los obligatorios es mayor en las Mancomunidades de la provincia de A Coruña (49,5%), seguida de la Ourense (43%), Pontevedra (41,2%) y Lugo (35,7%). Entre los voluntarios destacan, en total (23,4%), a los comprendidos en el artículo 26.c) LRBRL para los municipios de más de 20.000 habitantes (cuadro 9).

En cuanto a la proporción de servicios asumidos estatutariamente (cuadro 10) que superan en total el 50% de las Mancomunidades son los referidos a «educación, cultura y servicios culturales» (66,7% de las Mancomunidades), «extinción de incendios» (61,9%) y «recogida de residuos» (57,1%).

Por último, si bien el total de municipios mancomunados en Galicia representan el 66% y la población comprendida el 77,4%, como señalamos anteriormente, la distribución por tramos de población es la siguiente: los inferiores a 5.000 habitantes están mancomunados el 57,3% (comprenden al 56,8% de la población de su umbral), mientras que los municipios de más de 5.000 habitantes ascienden al 79,7% (comprenden al 81,7% de su umbral). Este comportamiento de conjunto viene determinado por la desigual estructura del tamaño poblacional de las respectivas provincias y, además, de la reducida dinámica asociativa en la de Lugo (cuadro 8).

**Cuadro 9. Servicios gestionados por las Mancomunidades de municipios en Galicia
por provincias (2004)**

(Porcentaje referido al total de Mancomunidades que tienen en sus objetivos
el servicio correspondiente)

Servicios gestionados	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		Galicia	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Servicios obligatorios (art. 26. LRBR)										
26.a) Mínimos										
1. Alumbrado público	1	8,3	-	-	-	-	-	-	1	2,4
2. Recogida de residuos	5	41,4	-	-	11	78,6	8	72,7	24	57,1
3. Abastecimiento domiciliario de agua potable	7	57,9	-	-	5	35,7	7	63,6	19	45,2
Total art. 26.a)	13		-		16		15		44	
26.b) Más de 5.000										
1. Tratamiento de residuos	3	24,8	2	50,0	3	21,4	2	18,2	10	23,8
Total art. 26.b)	3		2		3		2		10	
26.c) Más de 20.000										
1. Protección civil	4	33,1	-	-	10	71,4	5	45,5	19	45,2
2. Servicios Sociales	6	49,6	-	-	6	42,9	9	81,8	21	50,0
3. Extinción de incendios	8	66,2	2	50,0	10	71,4	6	54,5	26	61,9
4. Instalaciones deportivas-Fomento del deporte	-	-	-	-	1	7,1	1	9,1	2	4,8
5. Matadero	5	41,4	1	25,0	10	71,4	3	27,3	19	45,2
Total art. 26.c)	23		3		37		24		87	
26.d) Más de 50.000										
1. Transporte público de viajeros	5	41,4	-	-	1	7,1	2	18,2	8	19,0
2. Protección del Medio Ambiente	2	16,5	-	-	8	57,1	4	36,4	14	33,3
Total art. 26.d)	7		-		9		6		22	
Total servicios obligatorios	(46)		(5)		(65)		(47)		(163)	
Servicios voluntarios (art. 25. LRBR)										
1. Seguridad pública	1	8,3	-	-	1	7,1	3	27,3	5	11,9
2. Urbanismo	6	49,6	-	-	10	71,4	3	27,3	19	45,2
3. Servicios técnicos	1	8,3	1	25,0	4	28,6	5	45,5	11	26,2
4. Educación, Cultura, Servicios Culturales	5	41,4	2	50,0	11	78,6	10	90,9	28	66,7
5. Recaudación	3	24,8	2	50,0	12	85,7	3	27,3	20	47,6
6. Tratamiento y depuración de aguas residuales	6	49,6	-	-	3	21,4	4	36,4	13	31,0
7. Sanidad, Servicios Sanitarios, ambulancia	6	49,6	-	-	9	64,3	3	27,3	18	42,9
8. Electrificación	1	8,3	-	-	-	-	-	-	1	2,4
9. Fomento del Turismo y Actividades Turísticas	3	24,8	-	-	10	71,4	7	63,6	20	47,6
10. Fomento y Desarrollo Agrícola, Ganadero y Forestal	-	-	-	-	1	7,1	1	9,1	2	4,8

Servicios gestionados	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		Galicia	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Servicios voluntarios (art. 25. LRBRL)										
11. Fomento y Desarrollo Industrial y Comercial	3	24,8	1	25,0	2	14,3	5	45,5	11	26,2
12. Informatización y Mecanización Administrativa	-	-	-	-	7	50,0	-	-	7	16,7
13. RTV y Medios Audiovisuales	-	-	-	-	-	-	2	18,2	2	4,8
14. Parque de Maquinaria	1	8,3	2	50,0	-	-	4	36,4	7	16,7
15. Perros vagabundos. Control de animales sueltos	-	-	-	-	-	-	1	9,1	1	2,4
16. Fomento y Desarrollo del Empleo	2	16,5	-	-	-	-	-	-	2	4,8
17. Limpieza de playas	3	24,8	-	-	-	-	-	-	3	7,1
18. Obras Públicas. Fomento y Desarrollo de Obras Públicas	2	16,5	1	25,0	6	42,9	5	45,5	14	33,3
19. Teléfono	1	8,3	-	-	-	-	-	-	1	2,4
20. Información al Consumidor. Consumo, OMIC	1	8,3	-	-	-	-	-	-	1	2,4
21. Conservación de conducciones de agua	-	-	-	-	-	-	3	27,3	3	7,1
22. Mantenimiento de Servicios	-	-	-	-	3	21,4	3	27,3	6	14,3
23. Ferias y Mercados	-	-	-	-	-	-	2	18,2	2	4,8
24. Normalización lingüística	1	8,3	-	-	-	-	-	-	1	2,4
25. Patrimonio histórico-artístico	1	8,3	-	-	7	50,0	2	18,2	10	23,8
26. Crédito	-	-	-	-	-	-	1	9,1	1	2,4
Total servicios voluntarios	(47)		(9)		(86)		(67)		(209)	
Total servicios mancomunados	(93)		(14)		(151)		(114)		(372)	

La distribución provincial de las 42 Mancomunidades es la siguiente: A Coruña, 13; Lugo, 4; Ourense, 14; Pontevedra, 11.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 10. Indicadores de las Mancomunidades de municipios en las provincias de A Coruña y Lugo (2004)

Provincias / Mancomunidades	Año de creación ⁽¹⁾	Superficie Km ²	Municipios	Parroquias	Población	Densidad de población	Servicios gestionados (LRBRL) ⁽⁵⁾					
							Obligatorios				Voluntarios	Total
							art.26a)	art.26b)	art.26c)	art.26.d)	art.25	
						n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	
Provincia de A Coruña												
1. Concellos da Comarca de Ferrol	1971 ⁽²⁾	316,5	7	53	147.167	465,0	1	1	4	1	8	15
2. Área de Santiago	1977	1.019,3	11	140	170.503	167,3	1	-	3	1	10	15
3. Área da Coruña	1983	413,0	9	81	371.535	899,6	1	1	2	1	3	8
4. Ría de Arousa-Zona Norte	1974	236,1	4	27	66.160	280,2	1	-	1	-	5	7
5. Comarca de Ordes	1976	873,5	8	87	42.991	49,2	-	-	2	1	6	9
6. Concellos do Tambre	1990	291,4	3	41	18.151	62,3	2	-	3	-	1	6
7. Bergantiños	1990	691,4	6	78	66.892	96,7	2	-	3	1	10	16
8. Val do Ulla	1994	123,7	2	26	9.315	75,3	-	-	2	-	-	2
9. Comarca de Fisterra	1995	221,6	4	19	18.801	84,8	1	-	-	-	-	1
10. Auga dos Concellos de Carnota e Muros	1996	142,0	2	13	15.782	111,1	1	-	-	-	-	1
11. Xallas-Tines-Tambre	1996	646,7	6	72	46.786	72,3	-	-	1	-	-	1
12. Concellos da Serra do Barbanza	2002 ⁽³⁾	366,3	5	39	45.220	123,5	-	1	-	-	-	1
13. Comarca de Compostela	2002	696,3	7	100	147.946	212,5	2	-	3	2	4	11
Provincia de Lugo												
1. Mariña Lucense	1982	1.428,5	14	127	67.397	47,2	-	1	1	-	2	4
2. Terra Chá	1985	838,3	5	110	23.322	27,8	-	1	-	2	3	6
3. Río Ouro	1999	191,7	2	19	4.769	24,9	-	-	-	-	1	1
4. Concellos Galegos do Camiño Francés	2001 ⁽⁴⁾	1.455,0	11	266	50.720	34,9	-	-	-	-	3	3

(1) Aprobación de Estatutos, Acuerdos Plenarios Municipales, Publicaciones en Diarios Oficiales. (2) Modificación de Estatutos en 2001. (3) Año de modificación de Estatutos. (4) Los municipios de la provincia de A Coruña: Arzúa, Melide y O Pino, están integrados en esta Mancomunidad. (5) Véase la relación de los servicios obligatorios por tramos de población (art. 26) y los servicios voluntarios (art. 25) en el cuadro 9.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 11. Indicadores de las Mancomunidades de municipios en las provincias de Ourense y Pontevedra (2004)

Provincias / Mancomunidades	Año de creación ⁽¹⁾	Superficie Km ²	Municipios	Parroquias	Población	Densidad de población	Servicios gestionados (LRBRL) ⁽⁷⁾					
							Obligatorios				Voluntarios	Total
							art.26a)	art.26b)	art.26c)	art.26.d)	art.25	
	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º		
Provincia de Ourense												
1. Comarca de Verín	1985	1.241,0	10	100	32.606	26,3	1	1	4	-	6	12
2. Augas Rúa-Petín	1984	62,0	2	9	6.264	101,0	1	-	-	-	-	1
3. Do Ribeiro	1988	379,2	9	57	19.006	50,1	1	-	4	1	6	12
4. Comarca da Limia	1988	776,4	11	89	24.984	32,2	1	-	-	-	3	4
5. Comarca do Carballiño	1988	550,7	9	89	30.050	54,6	2	-	2	-	4	8
6. Comarca de Ourense	1990	675,7	12	120	30.686	45,4	2	-	3	2	11	18
7. Santa Águeda	1991	190,7	4	42	10.350	54,3	1	-	2	1	7	11
8. Terra de Celanova	1991	427,8	8	83	19.304	45,1	1	-	4	1	6	12
9. Terras do Navea-Bibei	1992 ⁽⁶⁾	259,8	3	38	4.960	19,1	1	-	4	1	8	14
10. Ribeira Sacra	1994	533,8	8	83	14.827	27,8	1	-	4	1	8	14
11. Allariz-Taboadela	1989 ⁽²⁾	112,8	2	23	6.895	61,1	2	-	3	-	9	14
12. A Baixa Limia	2000	425,2	4	42	8.375	19,7	1	1	3	1	10	16
13. Turística: O Carballiño-Ribadavia Boborás-Leiro	2001	203,6	4	49	23.520	115,5	-	-	-	-	1	1
14. Conso-Frieiras	2001	569,6	4	36	6.097	10,7	1	1	4	1	7	14
Provincia de Pontevedra												
1. Arousa	1983	238,7	7	48	73.457	307,7	-	-	1	-	-	1
2. Paradanta	1985	325,8	4	40	17.861	54,8	1	-	1	-	6	8
3. Condado	1974	292,9	4	60	39.628	135,3	2	-	1	-	11	14
4. Pontevedra e Sanxenxo	1986	162,8	2	27	93.020	571,4	-	1	-	-	-	1
5. Salnés	1965 ⁽⁴⁾	223,9	7	45	65.688	293,4	2	-	3	-	12	17
6. Baixa Miño	1992	304,8	5	40	46.426	152,3	2	-	5	2	5	14
7. Área Intermunicipal de Vigo	1993 ⁽⁵⁾	645,5	12	125	412.749	639,4	2	-	4	2	6	14
8. Vales do Ulla e Umia	2002 ⁽³⁾	259,7	5	35	29.003	111,7	2	-	3	-	6	11
9. Concellos do Morrazo	1993	141,5	4	24	80.156	566,5	1	-	1	-	5	7
10. Val Miñor	1995	137,4	3	23	39.559	287,9	2	-	2	1	9	14
11. Terras do Deza	2003	987,8	6	162	47.004	47,6	1	1	3	1	7	13

(1) Aprobación de Estatutos, Acuerdos Plenarios Municipales, Publicaciones en Diarios Oficiales. (2) Acuerdo de disolución de 23 de abril de 1999 (BOPO), de 26 de enero de 1999, está pendiente la publicación de la resolución definitiva de la disolución de la Mancomunidad por la Administración autonómica. (3) Año de modificación de Estatutos. (4) Modificación de Estatutos, 1989 y 1990. (5) Modificación Estatutos en 1997. (6) Modificación de Estatutos en 2004.

(7) Véase la relación de los servicios obligatorios por tramos de población (art. 26) y los servicios voluntarios (art. 25) en el cuadro 9.

Fuente: Elaboración propia.

3. Los consorcios locales

El Consorcio, según Parra (2001), es una «entidad pública local e instrumental, constituida por la asociación voluntaria de dos o más entes locales del mismo o de distinto orden, o entre aquellos y cualesquiera otras Administraciones públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro para la realización de fines prevalentemente locales en los que todos ellos están interesados, y a través de la cual se articula preferentemente la cooperación interadministrativa».

La primera regulación del régimen jurídico de los Consorcios se produce en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 15 de junio de 1955 (arts. 37 al 40), en el que se establece la posibilidad de las Corporaciones locales de constituir consorcios con entidades públicas para instalar o gestionar servicios de interés local. La Ley 7/1985 (LRBRL) establece en el *Título VI. Bienes, Actividades y Servicios, y Contratación*, que «las Entidades Locales pueden constituir Consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas» (art. 87.1). En el marco de las relaciones intergubernamentales el Consorcio es junto al Convenio el instrumento ordinario, de base negocial y carácter voluntario de cooperación entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades autónomas (art. 57 LRBRL).

La modificación de la LRBRL (Ley 57/2003 LMGL) ha introducido un nuevo inciso al artículo 87 que da cobertura a las previsiones contenidas en el Convenio-Marco sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, ratificado por España el 24 de agosto de 1990¹⁰:

«Los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las Entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los Convenios internacionales ratificados por España en la materia» (art. 87.2 LRBRL).

Igualmente, en el artículo 69 del Texto Refundido (Decreto Legislativo 781/1986), se establece la posibilidad de crear entes instrumentales para el ejercicio de competencias compartidas o concurrentes entre la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma y la Local. Sin embargo, la LRBRL no incluye a los Consorcios en la relación de Entida-

¹⁰ En el apartado 6 véase una referencia a la utilización de los Consorcios para la cooperación entre Galicia y el Norte de Portugal.

des locales, que ha dado lugar a discusiones acerca de su naturaleza de Entidad local¹¹.

Esta discusión está zanjada en Galicia¹² a partir de la promulgación de la LALGA que concede a los Consorcios la condición de Entidad local no territorial (art. 2). Este reconocimiento es definido en la LALGA de la siguiente manera:

«Artigo 149. 1. As entidades locais galegas poderán, con carácter voluntario, constituir consorcios locais entre si ou: a) Con outras administracións públicas para fins de interese común. b) Con entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público concorrentes cos das administracións públicas. Neste caso en tódolos órganos dos que se dote ó consorcio deberase garantir a presenza maioritaria do sector público. 2. Os consorcios locais son entidades locais dotadas de personalidade xurídica propia e de capacidade para o cumprimento dos seus fins específicos, que virán definidos nos seus respectivos estatutos. 3. Para a xestión dos servizos da súa competencia, os consorcios poderán empregar calquera das formas previstas na lexislación básica de réxime local e nesta lei».

La LALGA considera al Consorcio como un instrumento de colaboración y cooperación en el marco de las relaciones intergubernamentales, junto a la creación de sociedades anónimas y la suscripción de convenios. También señala que la delegación de competencias o la encomienda de gestión exige que cuando se forme un Consorcio con entidades privadas el sector público debe tener una presencia mayoritaria (art. 195).

De acuerdo con las consideraciones reseñadas se pueden determinar diversos tipos de Consorcios en función de las entidades públicas o privadas que los integran. Consideramos en primer lugar una taxonomía propuesta por Mas (2003):

¹¹ Sin embargo, los Consorcios tenían la consideración de Entidades locales en el Texto Articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local de 1975 (Real Decreto 3.048/1977, de 6 de octubre). Aunque éstas podrán constituir Consorcios con entidades públicas de diferente orden y naturaleza para fines de interés para las respectivas poblaciones (art. 107).

¹² El Registro de Entidades Locales de la Xunta de Galicia sí inscribe a los Consorcios, pero no así el Ministerio de Administraciones Públicas. Aunque la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha inclinado, pero no de forma concluyente, del carácter de Entidad local de los Consorcios (STS de 3 de noviembre de 1997, STS de 30 de abril de 1999 y STS de 18 de abril de 2001). Sobre todo porque no todos los Consorcios son entidades locales, dependiendo de ello de si forman parte del mismo entidades privadas sin ánimo de lucro, como admite la LRBRL (art. 87.1). Sobre este extremo autores como Sosa Wagner (2002) o Martín Mateo (1992), con sus matices, consideran que la incorporación de entes privados a un Consorcio constituido no impiden que el ente resultante tenga naturaleza administrativa.

«a) Consorcios constituidos entre entidades locales. Al tratarse de consorcios puramente locales, el ordenamiento jurídico aplicable será el local.

b) Consorcios constituidos entre entidades locales y la Administración del Estado o la administración de la comunidad autónoma, que gestionan intereses propios de los entes locales (arts. 26 y 86.3 LBRL). En este caso, al gestionar intereses propios de los entes locales, estamos ante un consorcio local al que es de aplicación el ordenamiento local.

c) Consorcios constituidos entre entidades locales y la Administración del Estado o la administración de la comunidad autónoma, que gestionan competencias compartidas o concurrentes. Aquí, el carácter local o no del consorcio deberá determinarse en los Estatutos. Si bien hay autores que, con fundamento en el artículo 9 LPAC, defienden la *vis* atractiva de la legislación local¹³.

d) Consorcios constituidos entre entidades locales y la Administración del Estado o la administración de la comunidad autónoma, que gestionan servicios estatales o autonómicos. Entiendo que en estos casos no estamos ante un consorcio local y, en consecuencia, será de aplicación del ordenamiento estatal o autonómico, según corresponda.

e) Consorcios constituidos con entidades privadas sin ánimo de lucro. La posibilidad de que una entidad privada pueda formar parte de un ente público ha planteado mayores reservas en la doctrina¹⁴.

La segunda clasificación es la que ofrece el censo publicado por el Ministerio de Hacienda, *Conorcios en los que participan Entidades Locales y Ciudades Autónomas*, Madrid, noviembre 2000, que postula dos criterios (Velasco, 2002: 50-52):

■ Se considera Consorcio al ente formado como asociación entre Administraciones locales, la Administración General del Estado, la Administración de las Comunidades Autónomas e incluso con la participación de entidades privadas sin ánimo de lucro, y considerado como tal en sus Estatutos.

■ Que la creación del Consorcio se realice de acuerdo con las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

En consecuencia, los Consorcios existentes se clasifican en las tres categorías que figuran en el cuadro 12 para registrar los Consorcios existentes por Comunidades autónomas en 2000:

¹³ Mas (2003) se refiere a que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), prevé la creación de consorcios cuando la gestión del convenio de colaboración haga necesario crear una organización común (art. 6.5). Por otro lado, el artículo 9 LPAC determina que: «Las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de régimen local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título».

¹⁴ Sobre este particular nos remitimos a lo expuesto en la nota 12.

a) Consorcios en los que participan exclusivamente Entidades locales (Diputaciones provinciales, Ayuntamientos, incluso Entidades Locales de ámbito inferior al Municipio).

b) Consorcios constituidos entre Entidades locales, la Administración General del Estado (AGE) y/o la Administración de la Comunidad autónoma correspondiente.

c) Consorcios en los que, además, de las entidades citadas en los apartados anteriores participan entidades privadas sin ánimo de lucro. Entre las entidades privadas se citan como ejemplo las Cajas de Ahorro, Confederaciones de Organizaciones Empresariales, etc.

La mayoría de los Consorcios registrados, según las diferentes categorías, se concentran en Cataluña (28,2%) y Andalucía (21,5%) que refleja

Cuadro 12. Consorcios locales en España por Comunidades autónomas (2000)						
Comunidades y Ciudades autónomas	Clasificación de los Consorcios según el tipo de participación				Total	
	A) Participan sólo Entidades locales	B) Participan Entidades locales y Administración estatal y/o autonómica	C) Participan también entidades privadas sin ánimo de lucro	n.º		
	n.º	n.º	n.º	n.º	%	
Andalucía	73	23	19	115	21,5	
Aragón	5	2	8	15	2,8	
Asturias	1	2	10	13	2,4	
Baleares	4	42	5	51	9,5	
Canarias	12	4	-	16	3,0	
Cantabria	-	1	1	2	0,4	
Castilla y León	11	5	16	32	6,0	
Castilla-La Mancha	10	2	6	18	3,4	
Cataluña	45	33	73	151	28,2	
Extremadura	2	3	9	14	2,6	
Galicia	2	4	8	14	2,6	
Madrid	1	17	6	24	4,5	
Murcia	-	3	2	5	0,9	
Navarra	4	2	4	10	1,9	
País Vasco	11	6	4	21	3,9	
Rioja	-	2	-	2	0,4	
Valenciana	16	13	2	31	5,8	
Ceuta	-	-	1	1	0,2	
Melilla	-	1	-	1	0,2	
Total	197	165	174	536	100	
(%)	(36,8)	(30,8)	(32,5)	(100)		

Datos: Ministerio de Hacienda, Consorcios en los que participan Entidades Locales y Ciudades Autónomas, Madrid, noviembre 2000.

Fuente: Elaboración propia.

la activa creación de este tipo de asociaciones en estas Comunidades autónomas. A mayor distancia se encuentran las de Baleares, Castilla y León y la Comunidad Valenciana.

En la relación citada figuran registrados en Galicia, en 2000, un total de 14 Consorcios, el 2,6% del total del Estado. Aunque en el cuadro 13 actualizamos la relación existente a 2004, según las diversas fuentes, que pueden no coincidir con la que se desprende de la ofrecida por el Ministerio de Hacienda y con los Consorcios registrados por el *Consello de Contas de Galicia*¹⁵. Sin embargo, de los 22 Consorcios que reseñamos sólo 13 figuran inscritos en el Registro de Entidades locales de Galicia, que son los que hemos considerado en el cuadro 1 a los efectos de Sector Público.

La distribución de los Consorcios de acuerdo con la segunda clasificación expuesta anteriormente es la siguiente:

1.º Los Consorcios en los que participan exclusivamente Entidades locales son siete (31,8%): a) Municipios, cinco; b) Diputación provincial y Municipio, uno.

2.º Los Consorcios constituidos entre Entidades locales, Administración General del Estado, Xunta de Galicia, Entidades de Derecho público y Corporaciones públicas son diez (45,4%): a) Administración General del Estado, Xunta y Municipio, uno; b) Xunta, Diputación provincial y Municipio, cinco; c) Xunta y Diputación provincial, uno; d) Xunta, Municipio y entidad de derecho público, uno; y, e) Municipio y entidad de derecho público, dos.

3.º Los Consorcios en los que, además, participan entidades privadas sin ánimo de lucro son cinco (22,7%): a) Xunta, Diputación provincial, Municipio y entidad privada, uno; b) Xunta, Municipio, entidad de derecho público y entidad privada, uno; c) Diputación provincial, Municipio, entidad de derecho público y entidad privada, uno; y d) Municipio y entidad privada, dos.

Respecto a los objetivos y actuaciones que desempeñan los Consorcios, así como las entidades consorciadas y la fecha de publicación de sus Estatutos se pormenoriza en los cuadros 14 y 15 para los 13 Consorcios inscritos en el Registro de Entidades Locales de la Xunta de Galicia. En el cuadro 16 se relacionan los demás Consorcios, inclusive el Consorcio de la Zona Franca de Vigo que, como el resto de las Zonas Francas existen-

¹⁵ Los Consorcios registrados por el Consello de Contas a los efectos de su fiscalización, según las memorias anuales de los ejercicios de 1998 a 2002, son los siguientes: a) 1998, registrados, cuatro; rinden cuentas, uno (25%); b) 1999, registrados, siete; rinden cuentas, tres (42,9%), c) 2000, registrados, siete; rinden cuentas, dos (28,6%), d) 2001, registrados, 12; rinden cuentas, siete (58,3%), y e) 2002, registrados, 16; rinden cuentas, 10 (62,5%).

tes, disponen de un régimen jurídico específico (Vázquez-Portomeñe, 2004) y en el que participa el Concello de Vigo.

En resumen, la participación de las diversas entidades públicas y privadas en los 22 Consorcios es la siguiente: a) la Administración General del Estado participa sólo en un Consorcio; b) la Xunta de Galicia en diez; d) las Diputaciones provinciales en diez (la de Ourense en seis, la de Pontevedra en tres, y las de A Coruña y Lugo en una respectivamente); c) los Municipios participan en 21 de los 22 Consorcios, con un total de 70 (el 22,2 % de los 315); d) Entidades públicas y Corporaciones públicas (Cámaras de Comercio) participan en cinco; y, e) las entidades privadas (asociaciones empresariales, culturales y cajas de ahorros), participan en cinco. Los Consorcios existentes se reparten prácticamente entre las provincias de A Coruña (con nueve) y Ourense (con nueve), en Pontevedra se localizan dos (tres si se incluye el Consorcio de la Zona Franca de Vigo)¹⁶, y existe un Consorcio interprovincial en el que participan municipios de Lugo y Ourense y las respectivas Diputaciones provinciales.

De acuerdo con los fines declarados por los Consorcios registrados la mayoría son de fin único, dieciocho, y tres múltiple. Entre los fines únicos destacan los Consorcios que han creado un servicio de extinción de incendios (cinco), para el fomento y desempeño de actividades culturales, turísticas y deportivas (seis), la creación de una «*escola-obradorio*» (tres), desarrollo económico, gestión de programas de la UE, y ferias de muestras (cuatro). En cuanto a los Consorcios de fines múltiples la orientación es diversa: el *Consorcio da Cidade de Santiago*, asume entre los declarados el ejercicio coordinado de las competencias de la Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma y del municipio; *Os Peares*, que establece la prestación de los servicios públicos locales establecidos en el artículo 26.1 LRBRL; y el de *As Mariñas* que, además, de prestar servicios públicos contenidos en el artículo 26.1 LRBRL, fija como fin la gestión de programas de la Unión Europea.

¹⁶ El Pleno de la Diputación de Pontevedra ha aprobado una moción para crear un Consorcio entre la Diputación y el Concello de Covelo para el desarrollo y gestión del Polígono Industrial existente en ese municipio (*Boletín Oficial de Pontevedra*, núm. 105, 3 de junio de 2004). Igualmente, el Pleno del Concello de Vigo, en su sesión extraordinaria, del día 4 de noviembre de 2004, acordó la aprobación provisional del proyecto de Estatutos del *Consorcio Casco Vello de Vigo* a constituir entre el Consorcio da Zona Franca de Vigo, Instituto Galego de Vivenda e Solo y el propio Concello de Vigo, que tendrá por objeto la recuperación y rehabilitación de edificios del *Casco Vello* (*Boletín Oficial de Pontevedra*, núm. 214, 5 de noviembre de 2004).

Cuadro 13. Consorcios locales o con participación de entidades locales en Galicia (2004)

Consorcio	Provincia	Año de creación	Entidades territoriales				Entidades de derecho público/corporaciones públicas ⁽⁴⁾	Entidades privadas ⁽⁵⁾	Total de entidades públicas y privadas
			Administración General del Estado	Xunta de Galicia	Diputación provincial	Municipios			
Pro-Ferías e Exposicións-FIMO (Ferrol) ⁽³⁾	A Coruña	1958	-	-	-	1	1	-	2
Promoción da Música da Coruña ⁽¹⁾	A Coruña	1991	-	-	-	1	-	1	2
Promoción e Xestión Económica e Laboral de Malpica ⁽²⁾	A Coruña	1992	-	-	-	1	-	4	5
Cidade de Santiago de Compostela ⁽²⁾	A Coruña	1992	1	1	-	1	-	-	3
Centro Asociado UNED de Ourense ⁽³⁾	Ourense	1992	-	-	1	1	1	1	4
Fundación Feiras e Exposicións de Ourense (Ourense) ⁽³⁾	Ourense	1992	-	1	-	1	1	2	4
Teatro Principal (Ourense) ⁽²⁾	Ourense	1993	-	1	1	1	-	1	4
Turismo e Congresos da Coruña ⁽¹⁾	A Coruña	1996	-	-	-	1	2	-	3
Extensión Universitaria y Divulgación Ambiental de Galicia (Oleiros) ⁽³⁾	A Coruña	1997	-	1	-	1	1	-	3
Festival de Cine Independiente (Ourense) ⁽²⁾	Ourense	1998	-	-	1	1	-	-	2
Ordes ⁽³⁾	A Coruña	1998	-	-	-	3	-	-	3
Os Peares ⁽¹⁾	Lugo/Ourense	1999	-	1	2	4	-	-	7
Valdeorras ⁽¹⁾	Ourense	1999	-	1	1	9	-	-	11
Deza-Tabeirós-Terra de Montes ⁽¹⁾	Pontevedra	1999	-	1	1	9	-	-	11
As Mariñas ⁽¹⁾	A Coruña	2000	-	-	-	9	-	-	9
Río Arnoia ⁽¹⁾	Ourense	2000	-	-	-	3	-	-	3
Río Barbantiño ⁽¹⁾	Ourense	2000	-	-	-	5	-	-	5
Conso-Frieiras ⁽¹⁾	Ourense	2000	-	-	-	4	-	-	4
Verín ⁽¹⁾	Ourense	2000	-	1	1	8	-	-	10
O Salnés ⁽¹⁾	Pontevedra	2000	-	1	1	9	-	-	11
Provincial da Coruña para a prestación do Servizo contra Incendios e Salvamento ⁽¹⁾	A Coruña	2002	-	1	1	-	-	-	2
Consorcio urbanístico para o desenvolvemento e xestión do solo industrial nos Concellos de Barro-Meis	Pontevedra	2004	-	-	1	2	-	-	3

(1) Consorcio Local inscrito en el Registro de Entidades Locales de la Xunta de Galicia. (2) Consorcio fiscalizado por el Consejo de Contas de Galicia y que figura en el censo publicado en 2000 por el Ministerio de Hacienda. (3) Consorcio que figura en el censo publicado en 2000 por el Ministerio de Hacienda. (4) Entidades de Derecho Público: Autoridad Portuaria. Corporaciones públicas: Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. (5) Asociaciones culturales, de empresarios, y cajas de ahorros.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 14. Consorcios locales inscritos en el Registro de Entidades Locales de la Xunta de Galicia^(*) (2004)

Consortio (provincia)	Publicación Estatutos	Entidades que o integran	Obxecto / Actuacións
Promoción da Música da Coruña (A Coruña)	7-V-1991 (BOPC) 30-I-2004* (DOG)	a) Concello da Coruña b) Asociación de Amigos de la Ópera	<ul style="list-style-type: none"> ¶ Xestión directa da Orquestra Sinfónica de Galicia, e terá por obxecto: a) Difundir a música mediante actuacións da Orquestra Sinfónica de Galicia e a realización de gravacións e transmisións por radio, televisión ou outros medios técnicos de comunicación. b) Promover toda clase de actividades musicais: sinfónicas, operísticas, corais, sinfónico-corais, camerísticas, recitais, etc., a través da colaboración con agrupacións, organismos e institucións nacionais ou estranxeiras. c) Divulgar as actividades do consorcio mediante a venda de libros e revistas así como de discos, CD, DVD, vídeos e similares.
Turismo e Congresos da Coruña (A Coruña)	28-II-1996 16-VI-2001* 24-IX-2002* (BOPC)	a) Concello da Coruña b) Cámara de Comercio, Industria e Navegación da Coruña c) Autoridad Portuaria da Coruña	<ul style="list-style-type: none"> ¶ Fomento e promoción do turismo e das actividades recreativas, deportivas e culturais.
As Mariñas (A Coruña)	28-VII-2000 (DOG)	Concellos: Abegondo, Arteixo, Bergondo, Betanzos, Cambre, Carral, Culleredo, Oleiros, Sada	<ul style="list-style-type: none"> a) Prestación parcial ou integral do servizo de recollida selectiva e transporte conxunto de residuos, e de ser o caso, cantas outras competencias atribúa a lexislación xeral ou sectorial nesta materia. b) Obras, xestión e execución de plans, programas ou proxectos de interese público e común para as entidades consorciadas, así como a obtención, xestión e investimento dos correspondentes fondos, en materia de políticas de desenvolvemento rexional, social ou agrícola, no marco das iniciativas europeas, nacionais, autonómicas ou locais, e doutros entes, institucións ou entidades, públicas ou privadas. c) Asumir a execución de obras, plans, programas ou proxectos, que as entidades consorciadas ou outras administracións públicas acordan encomendarlle, para a xestión de servizos e actividades de interese público e común, así como a súa creación, instalación e prestación parcial ou integral. d) A competencia consorcial poderá estenderse a outras obras, plans, programas ou proxectos para a consecución e prestación de servizos e actividades con finalidades de interese público, que interesen en común á pluralidade dos membros asociados.
Provincial da Coruña para a prestación do Servizo contra Incendios e Salvamento (A Coruña)	12-VIII-2002 (DOG)	a) Deputación da Coruña. b) Xunta de Galicia	<ul style="list-style-type: none"> ¶ O consorcio iniciará o seu funcionamento cos parques de Arteixo, Boiro, Carballo e Ordes. ¶ Os parques de Arzúa, As Pontes, Betanzos, Cee, Santa Comba, e a subse de Ribeira iranse incorporando, de xeito gradual, de acordo co calendario que sexa acordado por ambas as dúas administracións.
Os Peares (Lugo / Ourense)	18-VI-1999 (DOG)	a) Concellos: Pantón e Carballedo (Lugo); A Peroxa e Nogueira de Ramuín (Ourense). b) Xunta de Galicia c) Deputación de Lugo d) Deputación de Ourense	<ul style="list-style-type: none"> ¶ O establecemento e a axeitada prestación dos servizos públicos enumerados no artigo 26.1º da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local e o 81 da Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia. O consorcio irá asumindo, progresivamente, e na medida en que sexa posible, os servizos enumerados nos devanditos artigos. ¶ Delimitar o territorio de ámbito de actuación do consorcio coa figura de planeamento urbanístico que, no seu momento, se considere máis apropiada propoñendo o consorcio a cada concello que realice os trámites oportunos, de tal xeito que confeccionen as administracións ás que lles corresponda legalmente este planeamento, co obxecto de buscar unha homoxeneidade do territorio do ámbito de actuación do consorcio desde o punto de vista urbanístico.

(*) Modificación de Estatutos.
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 15. Consorcios locales inscritos en el Registro de Entidades Locales de la Xunta de Galicia (2) (2004)

Consortio (provincia)	Publicación Estatutos	Entidades que o integran	Obxecto / Actuacións
Valdeorras (Ourense)	17-XI-1999 4-VII-2001* (DOG)	a) Concellos: O Barco de Valdeorras, O Bolo, Carballeda de Valdeorras, Larouco, Petín, A Rúa, Rubiá, A Veiga, Vilamartín de Valdeorras b) Xunta de Galicia c) Deputación de Ourense	Prestación, en réxime de xestión directa, do Servizo de Contra Incendios e Salvamento.
Río Arnoia (Ourense)	14-I-2000 (DOG)	Concellos: Cartelle, A Merca, Ramirás	Recuperación da zona delimitada polo curso do río Arnoia ao seu paso polos tres concellos membros, promovendo actividades relacionadas coa recuperación do patrimonio natural, etnográfico e antropolóxico de todo o territorio, mediante a restauración das súas marxes e das súas construcións máis atraentes, que permitan a realización e o goce de actividades naturais, culturais, turísticas e de lecer ou outras actuacións futuras que puntualmente se acorden. Creación dunha escola-obradoiro que, ademais de promover a inserción dos mozos dos tres concellos ao mercado laboral, facilite a recuperación do río Arnoia e outros puntos de interese dentro do territorio intermunicipal.
Río Barbantiño (Ourense)	23-X-2000 (DOG)	Concellos: Amoeiro, Maside, Punxín, San Cristovo de Cea, Vilamarín	Recuperación ambiental da zona delimitada polo río Barbantiño, ao seu paso polos concellos integrantes deste consorcio. Creación dunha escola obradoiro ou taller de emprego, que poida contribuir á formación da poboación desempregada e á recuperación ambiental do río Barbantiño e as súas zonas de influencia.
Conso-Frieiras (Ourense)	18-X-2000 (DOG)	Concellos: A Mezquita, Riós, Vilariño de Conso	Recuperación ambiental e edificios sinalados sitios nos concellos integrantes deste consorcio. Creación dunha escola obradoiro, ou taller de emprego, que poida contribuir á formación da poboación desempregada e á recuperación ambiental e edificios.
Verín (Ourense)	11-XII-2000 25-III-2003* (DOG)	a) Concellos: Castrelo do Val, Cualedro, Laza, Monterrei, Oimbra, Riós, Verín, Vilardevós b) Xunta de Galicia c) Deputación de Ourense	Prestación en réxime de xestión directa do Servizo de Contra Incendios e Salvamento.
Deza-Tabeirós-Terra de Montes (Pontevedra)	10-VIII-1999 12-VIII-2002* (DOG)	a) Concellos: Agolada, Dozón, Lalín, Rodeiro, Silleda, Vila de Cruces, Cerdedo, A Estrada, Forcarei b) Xunta de Galicia c) Deputación de Pontevedra	Prestación, en réxime de xestión directa, do Servizo de Contra Incendios e Salvamento.
Salnés (Pontevedra)	19-IV-2000 20-VI-2002* (DOG)	a) Concellos: Cambados, O Grove, A Illa de Arousa, Meaño, Meis, Ribadumia, Sanxenxo, Vilagarcía de Arousa, Vilanova de Arousa b) Xunta de Galicia c) Deputación de Pontevedra	Prestación, en réxime de xestión directa, do Servizo de Contra Incendios e Salvamento.

[Continúa]

Consortio (provincia)	Publicación Estatutos	Entidades que o integran	Obxecto / Actuacións
Urbanístico para o desenvolvemento e xestión do solo industrial nos Concellos de Barro-Meis (Pontevedra)	10-XI-2004 (DOG)	a) Concellos: Barro e Meis b) Deputación de Pontevedra	O obxecto ou fin do consorcio será a planificación, execución, desenvolvemento e xestión do solo industrial do planeamento vixente nos ámbitos SRAU, Industrial do PXOM de Barro e SU1-2 e SRA-1.7 do PXOM de Meis.

(*) Modificación de Estatutos.
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 16. Outros Consorcios con participación de Entidades locais en Galicia (2004)

Consortio (provincia)	Publicación Estatutos	Entidades que o integran	Obxecto / Actuacións
Pro-Ferías e Exposicións- FIMO (Ferrol) (A Coruña)	7-XI-1958 (AP)	a) Concello de Ferrol b) Cámara de Comercio, Industria e Navegación de Ferrol	A súa actividade fundamental é a celebración de ferias monográficas ou multisectoriais, ademais de complementala coa organización de congresos e exposicións.
Cidade de Santiago de Compostela (A Coruña)	23-IV-1992 (DOG) 11-V-1998* 17-IX-1998*	a) Administración xeral do Estado b) Xunta de Galicia c) Concello de Santiago de Compostela	Son fins esenciais do Consorcio da Cidade de Santiago de Compostela, segundo o establecido no Real Decreto 260/1991, do 1 de marzo, os seguintes: a) Servir de apoio administrativo e de xestión ao Real Patronato da Cidade de Santiago de Compostela para o mellor cumprimento por este dos seus fins propios. b) Asegurar o mantemento e a adecuada xestión das instalacións, equipamentos e servizos dotados como consecuencia de actuacións acordadas polo mesmo Real Patronato. c) Promover e, se é o caso, facilitar, no termo municipal de Santiago de Compostela, o exercicio coordinado das competencias da Administración do Estado, da Comunidade autónoma e do municipio.
Municipal para a Promoción e Xestión Económica e Laboral (A Coruña)	11-V-1992 8-VII-1992 (BOPC)	a) Concello de Malpica b) Asociacións de Empresarios (cuatro)	Fomentar e difundir as actividades económicas e laborais no ámbito municipal e extramunicipal.
Ordes (A Coruña)	16-IV-1998 (DOG)	a) Concellos: Cerceda, Ordes e Trazo	Xestión e tramitación de programas comunitarios así como de servizos de interese comarcal.
Extensión Universitaria e Divulgación Ambiental de Galicia (A Coruña)	18-XII-1997 (AP)	a) Concello de Oleiros b) Xunta de Galicia c) Universidade da Coruña	Establecer un sistema de información ambiental co fin de crear un fondo documental e un banco de datos medioambientais que permita difundir todo tipo de documentación.
Centro Asociado UNED de Ourense (Ourense)	25-VI-1992 (AP)	a) Deputación de Ourense b) Concello de Ourense c) UNED d) Caixa Nova	Sostemento do Centro Asociado da UNED de Ourense, na forma prevista nos seus Estatutos.
Fundación Feiras e Exposicións de Ourense (Ourense)	24-XII-1992 (EP)	a) Concello de Ourense b) Cámara de Comercio, Industria e Navegación de Ourense c) Xunta de Galicia d) Confederación Empresarial e) INORDE	Promoción e fomento da actividade económica a través da celebración periódica de certames, ferias e exposicións.

[Continúa]

Consortio (provincia)	Publicación Estatutos	Entidades que o integran	Obxecto / Actuacións
Teatro Principal (Ourense)	28-I-1993 (AP)	a) Deputación de Ourense b) Concello de Ourense c) Xunta de Galicia d) Caixa Nova	▮ Programación e realización de actividades culturais.
Festival de Cine Independiente (Ourense)	11-IX-1998 (AP)	a) Deputación de Ourense b) Concello de Ourense	▮ Realización e organización do Festival de Cine Independente
Zona Franca de Vigo (Pontevedra)	1947	a) Administración xeral do Estado b) Deputación de Pontevedra c) Concello de Vigo d) Cámara de Comercio, Industria e Navegación de Vigo e) Autoridade Portuaria de Vigo	▮ Xestionar a Zona Franca de Vigo e actuar como axencia de desenvolvemento local en proxectos de infraestruturas empresariais, servizos a empresas e intervencións urbanas.

(*) Modificación de Estatutos. (AP) = Acuerdos Plenarios. (EP) = Escritura pública.

Fuente: Elaboración propia.

4. Las agrupaciones de municipios para sostener plazas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional

La creación de este tipo de agrupaciones de municipios para sostener plazas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional es una medida destinada a resolver los problemas derivados de la carencia de los recursos presupuestarios para hacer frente a la existencia obligatoria de estos funcionarios. Entre las referencias normativas inmediatas relativas a esta contingencia citamos las siguientes:

▮ En el Real Decreto 3.046/1977, de 6 de octubre, del Texto Articulado Parcial de la Ley 41/1975, ya se establecía que los municipios limítrofes «se agruparán con carácter forzoso» para el sostenimiento de la Secretaría municipal y, en su caso, del personal común preciso cuando la población de cada uno sea inferior a los 2.000 habitantes.

▮ En el Texto Refundido (Real Decreto Legislativo 781/1986) se remite al desarrollo reglamentario «los supuestos, requisitos y condiciones en que proceda la agrupación de Municipios u otras Entidades locales a efectos de sostenimiento en común de dicho puesto de trabajo que, en tal caso, será un puesto único para el conjunto de los Municipios o Entidades agrupadas. Tales agrupaciones serán acordadas por el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma, al que corresponde asimismo la clasificación de los puestos resultantes de la misma» (art. 161).

▮ La LALGA regula dos tipos de agrupaciones municipios para el sostenimiento común de funcionarios de habilitación de carácter nacional: las de carácter voluntario (arts. 165 a 167), y las de carácter forzoso (arts. 168 a 170).

En Galicia están registradas en 2004 siete agrupaciones de carácter voluntario, de las que cinco son para el sostenimiento común del puesto de Secretaría-Intervención y dos para el de Intervención (cuadro 17)¹⁷. La escala de población de los quince municipios agrupados es la siguiente: de menos de 1.000 habitantes, cuatro; entre 1.000-2.000, tres; entre 2.000-5.000, cuatro; y más de 5.000 pero menos de 7.000 habitantes, cuatro.

La distribución por provincias y la proporción que representan con relación al número de municipios y a la población de cada una de ellas es la siguiente: Ourense, ocho (el 8,5% de los municipios y el 3,9% de la población); Lugo, cinco (el 7,5% de los municipios y el 3,9% de la población); y, Pontevedra, dos (el 3,2% de los municipios y el 1,2% de la población). En resumen, el número de municipios agrupados representa en el conjunto de Galicia el 1,7% del total, y el 4,8% de la población.

Cuadro 17. Agrupaciones voluntarias de municipios en Galicia para el sostenimiento común de puestos de funcionarios de habilitación nacional (2004)

Provincia	Agrupación (municipios agrupados)	Fecha de constitución	Número de municipios	Población Total (2003)	Puesto de funcionario de habilitación nacional
Lugo	Guntín, Portomarín	1979	2	5.488	Secretaría-Intervención
Lugo	Castro de Rei, Outeiro de Rei, Cospoito	1991	3	16.005	Intervención (clase segunda)
Ourense	A Rúa de Valdeorras, Petín	1984	2	6.264	Secretaría-Intervención
Ourense	Quintela de Leirado, Pontedeva	1985	2	1.591	Secretaría-Intervención
Ourense	Arnoia, Beade	1990	2	1.862	Secretaría-Intervención
Ourense	San Xoán de Río, Pobra de Trives	1994	2	3.756	Secretaría-Intervención
Pontevedra	Cotobade, Pontecaldeas	1991	2	10.921	Intervención
Total			15	45.887	7

Datos: Dirección Xeral de Administración Local, Consellería de Xustiza, Interior e Administración Local, Xunta de Galicia.
Fuente: Elaboración propia.

5. Las asociaciones para la aplicación de programas de desarrollo local: los grupos de acción local

La dinámica asociativa entre los Gobiernos locales se ha visto también favorecida a partir de la incorporación de España a la Unión Europea y vinculada a la gestión de fondos comunitarios. En este marco se encuentran las políticas públicas orientadas al desarrollo integrado y sos-

¹⁷ En abril de 1996 se creó la agrupación de Castro de Rei y Cospoito (Lugo) para el sostenimiento de un puesto de Secretaría y se disolvió en marzo de 2000 (Decreto 65/2000). En octubre de 1996 se creó la agrupación de Oroul y Muras (Lugo) para el sostenimiento de un puesto de Secretaría-Intervención y también se disolvió en febrero de 2003 (Decreto 138/2003).

tenible que influyan en el desarrollo rural de los países que integran la Unión Europea, mediante la programación de iniciativas en las que participan en su financiación los diferentes niveles territoriales de las Administraciones públicas y la inversión privada.

Los programas para el desarrollo rural se concretan en dos modalidades:

■ LEADER (*Liaisons entre Activités de Développement de L'Economie Rural*), que es el nombre con el se conoce a las sucesivas iniciativas comunitarias de desarrollo rural de la Unión Europea (LEADER I, 1991-1994, LEADER II, 1994-1999, y LEADER+, 2000-2006)¹⁸.

■ PRODER (*Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas Rurales*)¹⁹, es similar al anterior pero difiere en cuanto a la forma de gestión y programación, es decir, «no es un programa europeo derivado de una Iniciativa Comunitaria, sino un programa operativo plurirregional derivado del Marco Comunitario de Apoyo de los Fondos Estructurales». En España se aplica en comarcas rurales de las 10 Comunidades autónomas de Objetivo 1. Las iniciativas corresponden a dos períodos: PRODER I (1996-1999) y PRODER II (2000-2006).

Junto a estos dos programas comunitarios de desarrollo local también hay que añadir en Galicia el implementado por la *Axencia Galega de Desenvolvemento Rural* (AGADER)²⁰, en el marco de la «Estratexia Galega para o Medio Rural» que responde a un mandato del *Plan Estratéxico do Desenvolvemento Económico de Galicia* (PEDEGA), 2000-2006. La inicia-

¹⁸ «El objetivo genérico de LEADER+ es incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a más largo plazo. Sus objetivos adicionales son la experimentación de nuevas formas de valoración del patrimonio natural y cultural, la mejora del entorno económico a fin de contribuir a la creación de empleo, y la mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades rurales» (<http://redrural.mapya.es/web/default.asp>).

¹⁹ Los objetivos PRODER son «el desarrollo endógeno y sostenido del medio rural, el fortalecimiento y diversificación de su economía, el mantenimiento de su población, la elevación de las rentas y el bienestar social de sus habitantes, y la conservación del espacio y de los recursos naturales. Para ello se establecen una serie de ayudas que se concederán para la ejecución por Grupos de Acción Local de programas comarcales orientados» (<http://redrural.mapya.es/web/default.asp>).

²⁰ Este ente de Derecho público se creó en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Régimen Presupuestario y Administrativo. Sus funciones, organización y atribuciones se regulan en el Decreto 79/2001, de 6 de abril, por el que se aprueba su Reglamento. La *Axencia* se define como «un instrumento básico de actuación da Xunta de Galicia no fomento e na coordinación do desenvolvemento do territorio rural galego, para mellora-las condicións de vida e contribuir a frea-lo despoboamento dese territorio». Actualmente está adscrita a la *Consellería de Política Agroalimentaria e Desenvolvemento Rural*, aunque en su inicio estuvo adscrita a la *Consellería de Economía e Facenda*.

tiva de AGADER es similar a los PRODER y LEADER, aunque financiada íntegramente con fondos autonómicos, y los programas de desarrollo rural son gestionados también por Grupos de Acción Local.

El método de trabajo establecido en los procesos de desarrollo rural tiene su referencia en los programas LEADER. La fórmula de organización de los programas comarcales es el Grupo de Acción Local (o partenariado local), como uno de los rasgos propios del método LEADER. El Grupo de Acción Local (GAL) se define como una «forma de cooperación horizontal donde se agrupan en calidad de socios agentes e instituciones locales y comarcales representativos. El fin es identificar una estrategia común y acciones innovadoras necesarias para luego aplicar estas decisiones y gestionar las subvenciones procedentes de los fondos públicos con autonomía local»²¹.

Los programas de desarrollo local vinculados a LEADER+, PRODER II, AGADER y LEADER+ Interautonómicos, e implementados por los Grupos de Acción Local para el período 2002-2006 se registran en el cuadro 18. Los Grupos de Acción Local existentes son 40 y cubren la totalidad del territorio de Galicia –con la excepción del municipio de A Coruña– e, inclusive, 14 municipios de las Comunidades autónomas limítrofes de Castilla y León y Asturias integrados en los tres programas LEADER+ Interautonómicos. La fecha de constitución de las asociaciones de desarrollo local, que son la base de los Grupos de Acción Local, comprende desde 1991 a 2002 con la distribución siguiente: entre 1991 y 1999 se crearon el 37,5% de las asociaciones, el 15% en 2000, el 40% en 2001, y, en 2002, el 7,5%. En estas asociaciones participan entidades jurídicas y personas físicas interesadas en el desarrollo integral en su área de actuación.

²¹ Entre los Grupos de Acción Local recogemos a modo de ejemplo el de EURO-EUME. El *Centro de Desenvolvemento Rural EuroEume* se constituyó el 2 de septiembre de 1996, según la Ley 194/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones. El organigrama de la asociación es el siguiente: la Asamblea General, compuesta por 72 socios; la Junta Directiva, formada por 14 miembros (Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y 10 vocales); la Comisión Permanente de la Junta Directiva; y, la Gerencia que comprende el equipo técnico para el desarrollo de los programas y proyectos que desarrolla la asociación.

La Junta Directiva de la Asociación está constituida por agentes públicos y privados de ámbito local y autonómico, de manera que asegure la participación y representación de todos los sectores implicados. Los miembros que integran actualmente la Junta Directiva se distribuyen del siguiente modo: Cuatro Alcaldes-Presidentes representando a los Concellos, un representante de la Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude, otro de la Diputación Provincial de A Coruña, dos de las Asociaciones Recreativas, Culturais e Deportivas, dos de las Cooperativas e Sociedades Agrarias de Transformación, dos de Asociaciones de Empresarios e Comerciantes, y otros dos de las Asociaciones Veciñais y sin ánimo de lucro.

En el cuadro 18 se registra el número de municipios integrados en cada uno de los programas y Grupos de Acción Local, la población comprendida y el número de *comarcas funcionales* en las que están ubicados los respectivos municipios, según el Mapa Comarcal (Decreto 65/1997, de 20 de febrero) elaborado en el marco de la Ley 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal.

Sin embargo, no existe una relación precisa entre la *comarcalización funcional* existente, que tiene por objeto precisamente el desarrollo rural, y los 40 Grupos de Acción Local²². Incluso está constituido un Grupo de Acción Local (Portodemouros) que comprende municipios de dos provincias y de cinco *comarcas funcionales*. La relación que se observa es la siguiente:

- En 19 GAL (47,5%) los municipios que los integran pertenecen a la misma comarca.
- En siete GAL (17,5%) los municipios que los integran pertenecen a dos comarcas.
- En 10 GAL (25%) los municipios que los integran pertenecen a tres comarcas.
- En un GAL (2,5%) los municipios que lo integran pertenecen a cuatro comarcas.
- En tres GAL (7,5%) los municipios que los integran pertenecen a cinco comarcas.

La distribución de las modalidades de programas de desarrollo rural por las *comarcas funcionales* se registra en el cuadro 19. De este cuadro se desprende que en 35 (66%) de las 53 aprobadas se aplica una misma modalidad de programa pero los municipios no forman parte necesaria-

²² Según el *Consello de Contas de Galicia*, en su informe de fiscalización de la *Sociedade Anónima para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia* (SODECOGA) en 2000, existe una reiteración de los fines de la Secretaría Xeral de Planificación y de SODECOGA, con «as funcións concretas encomendadas á Axencia [*Galega de Desenvolvemento Rural* (AGADER)] no Decreto 79/2001, do 6 de abril, polo que se aproba o seu regulamento, evidencian de forma máis explícita o solapamento dos seus cometidos respecto dos deseñados para aqueles entes, e incluso para as propias fundacións comarcais» (Consello, 2000b: 15).

Efectivamente, el *Consello de Contas*, en su función de órgano de control externo, ha puesto de manifiesto no sólo el solapamiento de dos organizaciones de la Administración autonómica sobre el mismo fin, sino también la coincidencia de la propia naturaleza de la financiación de SODECOGA y de AGADER: «A consecución dos obxectivos programados está na actualidade condicionada en boa medida ó financiamento obtido a través dos programas comunitarios Leader ou Proder. Da análise realizada da xestión destes programas constátase que a maioría dos proxectos xestionados polos propios concellos enmárcanse en interese de ámbito municipal, sen incorporar proxectos comúns dos diferentes concellos da comarca que acaden ese ámbito comarcal» (Consello, 2000b: 33).

mente del mismo Grupo de Acción Local, igual sucede en 15 (28,3%) comarcas en las que se aplican dos modelos de programas y, en tres (5,7%) comarcas se aplican tres modelos.

En resumen, la mayoría de los municipios de Galicia (58,3%) están agrupados en Grupos de Acción Local que implementan programas LEADER+, aunque la mayor proporción corresponde a las provincias de Ourense y Lugo (20). El segundo lugar lo ocupan los programas PRODER II aplicados en el 22,6% del total de municipios, pero localizados sobre todo en las provincias de Pontevedra y A Coruña. En último lugar, los programas vinculados a AGADER comprenden al 15,3% de los municipios, y se aplican sobre todo en municipios de A Coruña y Ourense, y en menor proporción en Lugo.

Cuadro 18. Programas de Desarrollo local y Grupos de Acción Local en Galicia (2002-2006)					
Provincias	Programas (Grupos de Acción Local)	Fecha de constitución	municipios	población	comarcas funcionales
			n. ^o	n. ^o	n. ^o (1)
LEADER+					
A Coruña	1. Euro Eume	2-09-1996	9	36.308	3
Lugo	2. Terras de Miranda	24-07-2001	8	28.950	3
Lugo	3. Terra Chá	24-11-1995	9	48.168	1
Lugo	4. Terras do Miño	4-07-2001	12	133.350	3
A Coruña	5. Ordes	16-05-2001	7	38.189	1
A Coruña	6. Neria	9-05-1992	12	66.899	5
A Coruña Pontevedra	7. Portodemouros	26-06-1991	11 / 6	91.725	5
Pontevedra	8. Ulla-Umia	7-03-1998	7	35.248	1
Pontevedra	9. Montes	30-06-2000	7	40.631	3
Lugo	10. Ribeira Sacra Lucense	2-11-1995	9	52.683	4
Lugo	11. Río Lor	12-01-1992	7	16.199	3
Ourense	12. Valmiño	31-01-2001	19	153.985	3
Pontevedra	13. Condado-Paradanta	25-05-2000	10	62.842	3
Ourense	14. País do Bibei-Ribeira do Sil	23-09-1994	17	30.116	5
Ourense	15. Monterrei-Verín	6-06-2001	7	27.307	1
Ourense	16. Val do Limia	3-08-1994	26	57.400	3
Total			183	920.000	
PRODER II					
A Coruña	1. Costa Ártabra	12-12-2000	8	154.739	1
Lugo	2. Mariña Occidental	22-03-2002	6	36.029	2
A Coruña	3. Terra das Mariñas	23-05-2002	8	122.274	1
A Coruña	4. Sar-Ulla	14-09-2001	4	133.829	1
A Coruña	5. Muros-Noia	22-06-2001	5	47.181	2
A Coruña	6. Deloa	14-11-2001	7	83.738	2
Pontevedra	7. Salnés	9-12-1994	9	104.480	1

[Continúa]

Provincias	Programas (Grupos de Acción Local)	Fecha de constitución	municipios	población	comarcas funcionales
			n. ^o	n. ^o	n. ^o (1)
PRODER II					
Pontevedra	8. Pontevedra	29-10-2001	5	106.684	1
Pontevedra	9. O Morrazo	6-10-2000	4	80.156	1
Pontevedra	10. Mancomunidade de Vigo	19-06-2001	10	397.966	1
Pontevedra	11. Baixo Miño	9-12-1994	5	46.426	1
Total			71	1.313.502	
AGADER					
A Coruña	1. Ortegá	25-11-1994	4	16.677	1
A Coruña	2. Betanzos	10-11-2000	9	36.165	1
A Coruña	3. Bergantiños	24-07-2001	5	61.300	1
A Coruña	4. Trastámara	28-03-2001	4	27.408	3
Lugo	5. A Ulloa	24-12-1994	3	11.107	1
Lugo	6. Eo-Rodil	27-07-2000	5	11.327	3
Ourense	7. O Carballiño	24-01-2002	7	27.573	1
Ourense	8. Avinza	4-12-2001	3	8.569	2
Ourense	9. Valdeorras	23-07-2001	4	22.668	1
Ourense	10. Conso-Frieiras	23-07-1994	4	6.097	2
Total			48	228.891	
LEADER + INTERAUTONÓMICOS					
Lugo/(Asturias)	1. Puento de los Santos	8-03-2001	1 / (1)	9.163	1
Lugo/(León)	2. Ancares	3-11-1999	7 / (11)	14.806	2
Ourense (Zamora)	3. Pena Trevinca	4-07-2001	4 / (2)	8.550	2
Total			12 / (14)	32.519	

La dotación de los programas de desarrollo local, según AGADER, es la siguiente: LEADER+ (136 millones de euros, aprobados en noviembre de 2001); PRODER II (99,2 millones de euros, aprobados en julio de 2002), y, AGADER (88,4 millones de euros, aprobados en julio de 2002). La población total comprendida en los Programas de Desarrollo Local asciende a 2.494.912, está excluido el municipio de A Coruña. (1) Número de comarcas funcionales en las que están encuadrados los municipios que integran los respectivos Grupos de Acción Local.

FUENTE: Elaboración propia.

Cuadro 19: Programas de Desarrollo local según la distribución por comarcas en Galicia (2002-2006)

Comarcas funcionales ⁽¹⁾	LEADER+	PRODER II	AGADER	LEADER + Interautonómicos ⁽²⁾	Total	
	municipios	municipios	municipios	municipios	municipios	población
Provincia de A Coruña						
1. Arzúa	4	-	-	-	4	19.108
2. O Barbanza	-	4	-	-	4	66.160
3. Barcala	-	-	2	-	2	11.714
4. Bergantiños	2	-	5	-	7	70.449
5. Betanzos	2	-	9	-	11	39.175
6. A Coruña	-	8	-	-	9	364.732
7. O Eume	5	-	-	-	5	28.690
8. Ferrol	3	8	-	-	11	160.969

[Continúa]

Comarcas funcionales ⁽¹⁾	LEADER+	PRODER II	AGADER	LEADER + Interautonómicos ⁽²⁾	Total	
	municipios	municipios	municipios	municipios	municipios	población
Provincia de A Coruña						
9. Fisterra	5	-	-	-	5	24.904
10. Muros	1	1	-	-	2	15.782
11. Noia	-	4	-	-	4	36.909
12. Ordes	7	-	-	-	7	38.189
13. Ortegal	-	-	4	-	4	16.677
14. Santiago	2	4	1	-	7	147.946
15. O Sar	-	3	-	-	3	17.578
16. Terra de Melide	4	-	-	-	4	14.676
17. Terra de Soneira	3	-	-	-	3	21.388
18. Xallas	1	-	1	-	2	16.840
Total provincia (%)⁽³⁾	39 (41,9)	32 (34,4)	22 (23,7)	-	94	1.111.886
Provincia de Lugo						
1. Os Ancares	-	-	-	6	6	13.924
2. Chantada	3	-	-	-	3	16.893
3. A Fonsagrada	-	-	3	-	3	7.224
4. Lugo	8	-	-	-	8	113.284
5. A Mariña Central	5	1	-	-	6	30.323
6. A Mariña Occidental	-	5	-	-	5	27.853
7. A Mariña Oriental	2	-	1	1	4	17.397
8. Meira	3	-	1	-	4	6.560
9. Quiroga	3	-	-	-	3	7.125
10. Sarria	6	-	-	1	7	26.175
11. Terra Chá	9	-	-	-	9	48.168
12. Terra de Lemos	6	-	-	-	6	35.749
13. A Ulloa	-	-	3	-	3	11.107
Total provincia (%)	45 (67,2)	6 (9,0)	8 (11,9)	8 (11,9)	67	361.782
Provincia de Ourense						
1. Allariz-Maceda	4	-	2	-	6	15.447
2. A Baixa Limia	5	-	-	-	5	9.799
3. A Limia	11	-	-	-	11	24.984
4. O Carballiño	2	-	7	-	9	30.050
5. Ourense	11	-	1	-	12	143.479
6. O Ribeiro	10	-	-	-	10	20.473
7. Terra de Caldelas	4	-	-	-	4	4.543
8. Terra de Celanova	10	-	-	-	10	22.617
9. Terra de Trives	4	-	-	-	4	5.825
10. Valdeorras	2	-	4	3	9	29.321
11. Verín	7	-	1	-	8	29.439
12. Viana	-	-	3	1	4	7.791
Total provincia (%)	70 (76,1)	-	18 (19,6)	4 (4,3)	92	343.768

[Continúa]

Comarcas funcionales ⁽¹⁾	LEADER+	PRODER II	AGADER	LEADER + Interautonómicos ⁽²⁾	Total	
	municipios	municipios	municipios	municipios	municipios	población
Provincia de Pontevedra						
1. O Baixo Miño	-	5	-	-	5	46.426
2. Caldas	7	-	-	-	7	35.248
3. O Condado	5	-	-	-	5	38.438
4. Deza	6	-	-	-	6	47.004
5. O Morrazo	-	4	-	-	4	80.156
6. A Paradanta	4	-	-	-	4	17.861
7. Pontevedra	3	5	-	-	8	116.451
8. O Salnés	-	9	-	-	9	104.480
9. Tabeirós-Terra de Montes	3	-	-	-	3	29.361
10. Vigo	1	10	-	-	11	404.509
Total provincia (%)	29 (46,8)	33 (53,2)	-	-	62	919.934
Total Galicia (%) ⁽⁴⁾	183 (58,3)	71 (21,6)	48 (15,3)	12 (3,8)	315	2.737.370

(1) En negra las comarcas en las que está constituida la Fundación Comarcal. (2) Los municipios de otras Comunidades autónomas que participan en programas LEADER+ Intercomunitarios corresponden a Asturias (uno) y Castilla y León (11 de la provincia de León y 2 de la provincia de Zamora).

(3) El porcentaje de municipios está referido a 93 municipios, al estar excluido el de A Coruña. (4) El porcentaje de municipios está referido al total de 314.

FUENTE: Elaboración propia.

Cuadro 20. Programas de Desarrollo local que se aplican en Galicia distribuidos por municipios (2002-2006)

Programas de Desarrollo local	Municipios / Provincias								Total municipios	
	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		n.º	%(2)
	n.º	%(1)	n.º	%	n.º	%	n.º	%		
LEADER+	39	41,9	45	67,2	70	76,1	29	46,8	183	58,3
PRODER II	32	34,4	6	9,0	-	-	33	53,2	71	22,6
AGADER	22	23,7	8	11,9	18	19,6	-	-	48	15,3
LEADER+ Interautonómicos	-	-	8	11,9	4	4,3	-	-	12	3,8
Total	93	100	67	100	92	100	62	100	314	100

(1) El porcentaje de municipios está referido a 93 municipios y no a 94, al estar excluido el de A Coruña. (2) El porcentaje de municipios está referido a 314 y no al total de los 315 existentes

FUENTE: Elaboración propia.

6. Las asociaciones locales de cooperación transfronteriza Galicia-Norte de Portugal

La cooperación transfronteriza monopolizada por actores interestatales ha incorporado progresivamente a otras entidades territoriales que, en nuestro caso, alcanza a las Comunidades locales y Entidades locales (Rodríguez Álvarez, 1998). El espacio de la cooperación se centra entre Galicia y la región Norte de Portugal al amparo de los tratados suscritos entre España y Portugal: el primero, fue el Tratado Bilateral de Amistad y Cooperación Hispano-Portugués, hecho el 22 de noviembre de 1977; y, el segundo, es el Tratado entre el Reino de España y la República Portu-

guesa sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades e Instancias Territoriales, hecho en Valencia el 2 de octubre de 2002 (BOE 12 de septiembre de 2003), y que entró en vigor el 30 de enero de 2004.

Junto a estos tratados bilaterales se suma en el marco del Consejo de Europa el Convenio-Marco sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, ratificado por España el 24 de agosto de 1990, y que entró en vigor el 25 de noviembre del mismo año. En el *Convenio de Madrid*, como así se le conoce, se determinan las condiciones para el establecimiento de asociaciones transfronterizas de derecho privado y que sirvió de base legal para la constitución de *O Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular* (1 de abril de 1992) y de la «Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal» entre la Xunta de Galicia y la *Comissão de Coordenação da Região do Norte de Portugal* (31 de octubre de 1991).

La asociación transfronteriza *O Eixo Atlántico* está integrada por dieciocho ciudades que configura el sistema urbano de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal²³. Entre los objetivos de la asociación destacan los siguientes: infraestructuras, telecomunicaciones, política social y bienestar social, protección y promoción medioambiental, turismo, movimientos migratorios y mercado de trabajo, y la promoción de todo tipo de actividades económicas, sociales, culturales y deportivas²⁴.

La Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal tiene entre sus objetivos la coordinación y gestión del programa operativo de desarrollo de las regiones fronterizas (INTERREG) promovido por la Unión Europea²⁵. En el Tratado de Cooperación Transfronteriza entre Entidades e

²³ Este espacio regional integra las ciudades de Galicia: A Coruña, Lugo, Ferrol, Ourense, Santiago de Compostela, Pontevedra, Vigo, Vilagarcía de Arousa y Monforte de Lemos; y, del Norte de Portugal, las de O Porto, Braga, Bragança, Chaves, Viana do Castelo, Vila Real, Guimarães, Peso da Régua y Vila Nova de Gaia.

²⁴ *O Eixo Atlántico* tiene dos sedes permanentes, ubicadas en Vigo y en O Porto. El organigrama básico de la asociación es el siguiente: la Asamblea (órgano deliberante) compuesta por los Alcaldes de las respectivas corporaciones locales; la Comisión Ejecutiva constituida por seis miembros, los Alcaldes de Vigo y O Porto son miembros permanentes, y el resto se eligen por votación para un mandato de cuatro años; el Presidente que es elegido por los miembros de la Comisión Ejecutiva, y el Vicepresidente. Otros órganos complementarios son: el Consejo Deliberante, que tiene la composición de la Asamblea; la Comisión Delegada, integrada por Concejales; y, el Consejo Económico y Social, que está integrado por representantes cualificados de los diferentes sectores sociales implicados en el desarrollo del territorio que comprende el Eixo Atlántico, y con funciones de opinión, dictamen y asesoramiento sobre aquellas cuestiones de interés general que demande la Asamblea. Sobre *O Eixo Atlántico* véase Souto (1999).

²⁵ Las secuencias del programa INTERREG son: I (1991-1993), II (1994-1999) y III (2000-2006). Sobre la Comunidad de Trabajo véase Ríos (1999), Ponte (2001) y Casqueira (2001).

Instancias Territoriales se establecen como órganos de cooperación, pero sin personalidad jurídica, las Comunidades de Trabajo y los Grupos de Trabajo (art. 9). Los organismos de cooperación con personalidad jurídica, de acuerdo con la legislación de cada Estado, son los siguientes: las Asociaciones de Derecho Público y las Empresas Intermunicipales, previstas en el ordenamiento jurídico portugués, y los Consorcios, en el caso de España. El reconocimiento expreso a este tipo de consorcios como órganos de cooperación transfronteriza se ha introducido en el artículo 87.2 LRBRL mediante la Ley 57/2003, de Medidas del Gobierno Local.

En este sentido, en la estructura de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal figuran tres Comunidades Territoriales de Cooperación (Val do Limia, Val do Miño y Val do Tâmega), integradas por municipios gallegos y portugueses, en cuyos acuerdos constitutivos han participado las Diputaciones provinciales de Ourense y Pontevedra. Igualmente figura en el organigrama *O Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular*, que se integró en la Comunidad de Trabajo el 28 de junio de 2002, y

Cuadro 21. Comunidades territoriales de cooperación y otras asociaciones integradas en la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal (2004)

Municipios	Comunidades Territoriales de Cooperación						Comisión		Total			
	Val do Limia (12-V-1999)		Val do Miño (12-IV-2000)		Val do Tâmega (14-XI-2000)		O Eixo Atlántico (28-VI-2002) ⁽¹⁾		n.º	%	población	%
	n.º	población	n.º	población	n.º	población	n.º	población				
1. Galicia:												
A Coruña	-	-	-	-	-	-	3	415.251	3	3,2	415.251	37,3
Lugo	-	-	-	-	-	-	2	109.326	2	3,0	109.326	30,2
Ourense ⁽²⁾	23	168.032	17	31.461	12	37.230	1	109.011	52	56,5	236.723	68,9
Pontevedra	-	-	16	125.509	-	-	3	399.029	19	30,6	524.538	57,0
Total	23	168.032	33	156.970	12	37.230	9	1.032.617	76	24,1	1.394.849	51,0
2. Norte de Portugal⁽³⁾	4		6		6		9	-	25	8,1	-	-
Total municipios	27		39		18		18		101			

(1) O Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, se constituyó como asociación el 1 de abril de 1992. En la fecha registrada en el cuadro se firmó el protocolo de integración como miembro de la Comunidad de Trabajo. (2) El municipio de Ourense forma parte de la Comunidad Territorial de Cooperación do Val do Limia y de O Eixo Atlántico, por lo que en el total sólo se contabiliza una vez. (3) El porcentaje de los municipios está referido al total de municipios de Portugal (308).

Fuente: Elaboración propia.

figura como una Comisión específica que se ocupa de la política urbana de las ciudades que forman parte del mismo. En el cuadro 21 se registra en síntesis los municipios que integran las Comunidades de Trabajo –constituidas como asociaciones de municipios– y *O Eixo Atlántico*.

7. Otros tipos de asociaciones locales: agrupaciones mediante convenios intermunicipales

Las agrupaciones locales constituidas mediante convenios intermunicipales no conlleva la creación de una organización específica, en su caso (Mancomunidad, Consorcio), y es posible que tengan un alcance significativo. Aunque su conocimiento resulte más complejo por su creación contingente, múltiple y de estabilidad variable. En todo caso evidencia la existencia de una red de Entidades locales que se asocian para el desempeño de políticas públicas locales que exigen la necesidad de aunar recursos de distinta naturaleza mediante *convenios intermunicipales*.

Igualmente, en el marco de las relaciones interadministrativas constatamos la existencia de agrupaciones de municipios para la cooperación, inclusive con la Administración autonómica. Un ejemplo es el programa desarrollado por la Consellería de Medio Ambiente destinado a la dotación de recursos para realizar tareas de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, en el marco del desarrollo de convenios de colaboración específicos con municipios, mancomunidades y agrupaciones de municipios.

Esta acción se desarrolla en el marco de un programa de cooperación entre la Xunta de Galicia y las Entidades locales²⁶. Entre los beneficiarios de los vehículos recolectores-compactadores de residuos sólidos urbanos figuran diversas agrupaciones de municipios, según las resoluciones promulgadas en 2002²⁷ y 2003²⁸.

²⁶ El programa de cooperación con las Entidades locales en materia de residuos sólidos urbanos tiene sus antecedentes en las siguientes disposiciones: Órdenes de 26 de mayo de 1989 (DOG n.º 121, de 26 de junio), 11 de mayo de 1990 (DOG n.º 97, de 21 de mayo), 26 de marzo de 1991 (DOG n.º 71, de 15 de abril), 12 de mayo de 1992 (DOG n.º 106, de 4 de junio), 25 de mayo de 1994 (DOG n.º 113, de 14 de junio) y 26 de septiembre de 1996 (DOG n.º 189, de 26 de septiembre).

²⁷ En la Orden de 19 de septiembre de 2002 (DOG, núm. 187, 27 de septiembre de 2002) figuran 20 municipios que integran 7 agrupaciones de municipios en las provincias de A Coruña (Padrón-Rois-Dodro, O Pino-Touro, Negreira-A Baña-Brión) y Lugo (Castroverde-O Corgo, Xermade-Guitiriz-Begonte-Rábade-Outeiro de Rei-Castro de Rei, Bóveda-Monforte de Lemos, Becerreá-Cervantes).

²⁸ En la Orden de 13 de mayo de 2003 (DOG, núm. 99, 23 de mayo de 2003) figuran 24 municipios que integran 9 agrupaciones de municipios en las provincias de Lugo (Abadín-Pastoriza, Rábade-Outeiro-Guitiriz-Friol-Meira-Cospeito, Cervo-Burela, Barreiros-Lourenzá-Trabada, Quiroga-Ribas de Sil, Taboada-Palas de Rei-Guntín) y Ourense (Lobios-Muñños, Castrelo do Val-Laza, Taboadela-Allariz).

8. Recapitulación sobre el asociacionismo voluntario local en el marco de la reestructuración de la planta municipal de Galicia

El asociacionismo voluntario en Galicia como hemos analizado anteriormente arroja un balance controvertido. En el caso de las Mancomunidades su incremento desde 1978 ha sido significativo pero no en cuanto a su rendimiento, entendido respecto al desarrollo de los fines estatutarios y de su estabilidad. Sin duda, esta última consideración es la que presenta más problemas. Por su propia naturaleza voluntaria su continuidad puede verse afectada por la decisión de los municipios asociados.

La legislación de régimen local regula los procedimientos de constitución, extinción, composición orgánica, etc., de las Mancomunidades pero no contempla la renovación de sus órganos de gobierno después de cada elección local en un plazo con carácter preceptivo. Aunque en algunos estatutos sí fijan procedimientos de renovación²⁹, pero no sucede así en otros. Efectivamente estos nombramientos forman parte del denominado *cartapacio municipal*, que se define como un «conjunto de documentos en los que inicialmente se establecen reglas organizativas que van a regir durante cada mandato, determinantes, tanto de la organización como, en algunos aspectos, del funcionamiento de la corporación que acaba de ser elegida» (Alonso, 2002: 359).

Un cambio en la dirección política de un Gobierno local que muestre discrepancias respecto a la permanencia mancomunada o sobre los fines, desempeño de la gestión y alcance de la vinculación, puede introducir incertidumbre. Esta incertidumbre comprende las amenazas sobre los entes mancomunados como, por ejemplo, en la no provisión de los nombramientos preceptivos para los órganos de gobierno y administración después de cada período de elecciones locales. Cualquier acción de bloqueo deteriora el objeto de este tipo de asociaciones voluntarias por hacerlas de hecho inoperantes. Máxime cuando la composición del Pleno

²⁹ En el artículo 10 de los Estatutos de la Mancomunidad de Concellos Galegos do Camiño Francés (DOG núm. 155, 10 de agosto de 2001) se establece que «como consecuencia da renovación das corporacións locais, derivada das sucesivas eleccións municipais, tódolos órganos da mancomunidad (pleno, presidencia, vicepresidencia, comisión de goberno e comisión de contas) que deban ser renovados serán elixidos ou, se é o caso, designados polo órgano a que estatutariamente corresponda esta competencia, no prazo dos 45 días seguintes ó da constitución das respectivas corporacións locais. En caso de vacante, por falecemento, perda do cargo representativo en calquera dos municipios, etc., o concello afectado designará o correspondente substituto na primeira sesión que celebre». Igualmente, en los Estatutos de la Mancomunidad de Terras do Deza establece en su artículo 9 que el Pleno de la Mancomunidad se constituirá a los dos meses siguientes a la constitución de las respectivas Corporaciones locales.

de las Mancomunidades responde, según sus Estatutos, a diversos criterios de representación entre los que exponemos, a modo de ejemplo, seis modelos:

a) De Alcaldes y Vocales en representación de los municipios según su tamaño poblacional: El Pleno de la mancomunidad esta formado por los alcaldes de los respectivos concellos mancomunados, y de un número de vocales según la población del municipio que oscila entre un mínimo de uno en los municipios de menos de 5.000 habitantes y un máximo de siete en los municipios de más de 100.000 habitantes (art. 9 de los Estatutos de la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo, modificación de 10 de abril de 1997).

b) De Alcaldes y Vocales en representación de los municipios en número igual al de sus miembros: «A xunta da mancomunidade estará formada por vinte e sete membros, que serán nove alcaldes dos concellos mancomunados, ou concelleiros en quen deleguen, ademais de dous concelleiros nomeados por cada un dos concellos, en acordos plenarios, nos que serán elixidos nunha única votación, votando cada concelleiro a un só candidato. Poderán ser candidatos todos os concelleiros da corporación respectiva». (art. 4.1 de los Estatutos de la Mancomunidade do Salnés, DOG núm. 131, 8 de julio de 2004).

c) De Alcaldes y prima de representación de un municipio: «O Pleno da mancomunidade estará formado polos alcaldes dos respectivos concellos mancomunados. Ademais, polo Concello de Santiago de Compostela formará parte del, con voz e sen voto, un concelleiro designado polo Pleno» (art. 8 de los Estatutos de la Mancomunidade de Concellos da Comarca de Ferrol, DOG núm. 79, 24 de abril de 2002).

d) De Vocales nombrados por el Pleno del Ayuntamiento y prima de representación de un municipio: «O Pleno da Mancomunidade estará formado por vocais representantes, elixidos polos respectivos concellos mancomunados. Cada un dos concellos mancomunados contará cun vocal no Pleno, agás o de Ferrol, que contará con dous. Estes serán elixidos polos respectivos plenos dos concellos mancomunados entre os concelleiros da Corporación (art. 6 de los Estatutos de la Mancomunidade de Municipios da Comarca de Compostela, DOG núm. 12, 17 de enero de 2001).

e) De Vocales que representan la pluralidad política de cada Ayuntamiento: «O Pleno da Mancomunidade, órgano supremo do goberno e administración desta, estará integrado por seis membros, representando tres deles a cada un dos concellos mancomunados, e un secretario. Os representantes dos concellos serán elixidos polo Pleno da Corporación respectiva, de entre os seus membros, e tendo en conta o pluralismo político existente nestas» (art. 6 de los Estatutos de la Mancomunidade de Municipios do Río Ouro, DOG núm. 206, 25 de octubre de 1999).

f) El modelo de Vocales elegidos mediante un procedimiento de asignación de puestos en el Pleno de la Mancomunidad de acuerdo con los votos obtenidos por los partidos con representación en el conjunto de los municipios mancomunados (art. 9 de los Estatutos de la Mancomunidade de Municipios de Terras do Deza, DOG núm. 202, 17 de octubre de 2003).

La disparidad de modelos de representación que arrojan estos seis ejemplos pone de manifiesto que sólo dos (e y f) establecen como criterio el pluralismo político existente en los Ayuntamientos de los municipios mancomunados. Mientras que el resto enfatizan la representación cifrada en Alcaldes o bien en un Vocal por municipio, por lo que cabe deducir que la representación la ostenta la mayoría existente, es decir, la de alcaldía obtenida mediante la mayoría absoluta homogénea de una sola entidad política, en minoría o lista más votada o mediante una coalición. Esto significa que la regulación al respecto se limita a señalar que los estatutos deben asegurar que «os órganos de gobierno da mancomunidade serán representativos dos concellos que a integran» (art. 142.2 LALGA), pero no que la representación responda, a su vez, al pluralismo político.

Los comportamientos obstruccionistas ponen de manifiesto las contradicciones entre el fomento de estas asociaciones para la ejecución de obras y servicios para racionalizar su prestación, y la carencia de mecanismos de autorregulación de su actividad. Por tanto, los incentivos al mantenimiento de estas redes tienen que postular medidas de garantía de estabilidad –nombramientos de los órganos de gobierno y administración, abono de cuotas³⁰, etc.– y cumplimiento de fines estatutarios.

En cuanto a los fines estatutarios de las Mancomunidades registradas –que no significa que estén todas operativas como ya señalamos– la mayoría son de fines múltiples y un 43,8 % de los fines registrados están relacionados con el cumplimiento de los servicios públicos locales obligatorios. Por otro lado, la prestación de los servicios públicos locales mancomunados puede vertebrarse a través de fórmulas de gestión profesionalizadas que armonice tanto las formas directas como las indirectas que refuerce una cultura asociativa supramunicipal. Entre las primeras, por ejemplo, mediante la creación de entes instrumentales dependientes como Organismos autónomos o Sociedades mercantiles, pero la realidad no es así. Sólo dos Mancomunidades han creado, respectivamente, un ente instrumental³¹. En consecuencia, si los cambios en la orienta-

³⁰ Sobre este particular el «Grupo de trabajo constituido en el Ministerio de Hacienda, con representante del Ministerio de Administraciones Públicas para el estudio de la financiación local, está examinando la problemática que plantea el impago por parte de los Municipios mancomunados a la Mancomunidad de sus cuotas para la financiación del coste de los servicios prestado por ésta». En este sentido «se estudia la posibilidad de establecer que sea la propia Mancomunidad la que cobre directamente (o a través del Ente que preste el servicio) a los usuarios las tasa o precios públicos, con lo que se atenuaría el impago citado por parte de los Municipios mancomunados» (VELASCO, 2002: 59).

³¹ Se trata de las Mancomunidades de Terras do Navea-Bibei (Ourense) y de O Baixo Miño (Pontevedra).

ción política de los municipios introducen incertidumbre en la estabilidad y permanencia de una Mancomunidad, otra amenaza que se cierne es justamente la ausencia de un programa de gestión profesionalizada de los fines estatutarios proclamados.

Igualmente, la gestión mancomunada de los servicios públicos locales propicia la cultura asociativa supramunicipal, a la vez que una *lealtad mancomunal*, y debe integrarse en los planes de actuación municipal para cada período de mandato local. Esto quiere decir que las autoridades locales necesitan incorporar la dimensión de la supramunicipalidad como parte integrante de la política local, ya que esta red es un espacio de repolitización sobre los recursos existentes y las necesidades de los municipios mancomunados. La *lealtad mancomunal* implica la asunción de la responsabilidad derivada del compromiso estatutario respecto a las cuotas en la toma de decisiones, aportaciones económicas, etc., y la articulación de procedimientos para la resolución e integración del conflicto.

Sin embargo, la fórmula mancomunada para sobrellevar el *inframunicipalismo* es una opción funcional y menos drástica, pero a la vista de su rendimiento no parece que sea la única y la más consistente. Esto no quiere decir que la fórmula no sea válida sino que parece más adecuada para fines de oportunidad que de carácter estructural. En todo caso, la superación del *inframunicipalismo* pasa por robustecer al Gobierno local y donde la fusión de municipios es un instrumento en el camino de su suficiencia, pero no el único.

En cuanto a los Consorcios locales son otro ejemplo de redes e instrumentos de cooperación y para la gestión de servicios con la versatilidad de integración de otras Administraciones públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro. Actualmente el desarrollo de los Consorcios locales es escaso, a tenor de los existentes en el Registro de Entidades Locales de la Xunta de Galicia (apartado 3).

Las vías asociativas no se cierran con las instituciones citadas, Mancomunidades y Consorcios, sino que han surgido otras iniciativas de redes de cómo los Grupos de Acción Local para la implementación de programas de desarrollo local (LEADER, PRODER), la cooperación transnacional (por ejemplo, *O Eixo Atlántico*), y las agrupaciones mediante convenios intermunicipales para fines concretos.

Sin embargo, otras Comunidades autónomas, como Navarra, ha regulado dos tipos de agrupaciones de municipios (Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra):

- Los Distritos Administrativos. Se configuran como un régimen especial para los municipios de carácter rural que no alcancen la población de 5.000 habitantes. Los municipios podrán delegar en el Distrito el ejercicio de todas sus competencias para la realización de actividades y prestación de servicios públicos (art. 33).

■ Las Agrupaciones de municipios. Son de carácter obligatorio para prestar determinados servicios comunes. La creación de estas agrupaciones se realizará por la Ley Foral en la que se determinará su denominación, la cabecera, la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que les asignen y las potestades que les sean de aplicación (art. 46).

En Cataluña se ha introducido en la Ley 21/2002, de 5 de julio, de séptima modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen local, un tipo de agrupación denominado Comunidad de Municipios³². Según la Exposición de Motivos se ha creado «con el objetivo reiterado de dotar de más instrumentos a los municipios, sobre todo los pequeños y medianos, y para facilitarles la gestión y ejecución de tareas comunes, se crea la figura de las Comunidades de Municipios, entendidas como unas agrupaciones sin personalidad jurídica, cuyos acuerdos vinculan a todos los municipios agrupados». La regulación comprende del artículo 117.V al XIV, en el que se establece el procedimiento de creación, así como los órganos de gobierno.

Por último, reseñamos otro ejemplo de asociacionismo local como es la reforma realizada en Francia mediante la Ley 99-586 de 12 de julio de 1999, relativa al fortalecimiento y a la simplificación de la cooperación intercomunal (*Ley Chevènement*). Esta reforma trata de relanzar las agrupaciones de municipios mediante la creación de la Comunidad de Poblaciones, una nueva categoría de entidad pública de cooperación entre municipios³³, que supera el marco anterior de mancomunidades establecido en 1966. En cada uno de los tipos de Comunidades ejercerán facultades obligatorias³⁴ y opcionales³⁵. Estas instancias de cooperación se

³² Sobre las Comunidades de Municipios de Cataluña como nueva fórmula de cooperación intermunicipal véase TORRES (2004: 273-279).

³³ Los tres tipos de entidades cooperación que se establecen son: la *Comunidad Urbana* (de más de 500.000 habitantes); la *Comunidad de Aglomeración* (entre 50.000 y 500.000 habitantes y cuyo municipio central cuente con un mínimo de 15.000 habitantes); y, la *Comunidad de Municipios* (de menos de 50.000 habitantes) que recupera su vocación inicial, preferentemente rural y adaptada a las estructuras de pequeñas dimensiones. Desde la promulgación de la *Ley Chevènement* en 1999 hasta 2003 se han creado 14 Comunidades Urbanas, 143 Comunidades de Aglomeración y 2.195 Comunidades de Municipios. En total el número de municipios agrupados alcanza los 29.740 que comprenden al 80% de la población.

³⁴ Entre las facultades obligatorias se establecen las acciones de desarrollo económico y social de interés intermunicipal (creación, gestión y mantenimiento de áreas industriales, comerciales y de servicios, artesanales, turísticas, portuarias, aeroportuarias, gestión y animación de equipamientos culturales, deportivos, etc.).

³⁵ Entre las facultades opcionales que se pueden ejercer, según el tipo de Comunidad, son las siguientes: servicios de agua potable, saneamiento, construcción o ges-

refuerzan con una dotación media por habitante (estimada en 39 euros), y el beneficio del régimen de impuesto profesional único de población para constituir espacios de solidaridad fiscal y económica mediante la creación de un Fondo de Solidaridad Intercomunal³⁶.

Sin embargo, junto a las Mancomunidades y Consorcios locales existentes en Galicia que ejemplifican el alcance de la institucionalización de relaciones interadministrativas de coordinación y colaboración horizontal, pero también vertical con otras Administraciones de nivel territorial superior e, incluso, con entidades privadas, consideramos otros tipos de Entidades inéditas hasta el momento en Galicia. Nos referimos al Área Metropolitana y a la Comarca. La LALGA sólo ha regulado la creación de Áreas Metropolitanas y excluye las Comarcas por las razones contenidas en la propia Exposición de Motivos, porque la Xunta de Galicia ha optado por un tipo de *comarcalización funcional* que no tiene nada que ver con una regulación de la Comarca como Entidad local.

Tanto la figura del Área Metropolitana como de la Comarca tienen implicaciones institucionales y de perdurabilidad diferentes a las figuras asociativas voluntarias. Parece claro que estas opciones implican una racionalidad de orden diferente como la estabilización de la prestación de servicios que sustituyan a las Mancomunidades o Consorcios locales de participación estrictamente municipal, en su caso.

La racionalización administrativa implica la simplificación de organizaciones y no la superposición de Entes por los problemas eficacia, eficiencia y saturación burocrática. Se trata de adecuar la organización que resulte más pertinente, de acuerdo con los Gobiernos locales. En todo caso, estas Entidades locales tienen que ser estrictamente locales. Aunque parezca una reiteración lo cierto es que las Administraciones autonómicas no sólo han mostrado su desconfianza ante este tipo de Entes –en particular sobre las Áreas Metropolitanas–, sino que han articulado configuraciones en las que estas Administraciones se aseguran una presencia como sucedió en su momento con la estatalización. Un ejemplo al respecto es la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana (COPLACO) de Madrid creada en 1963.

tión y mantenimiento de las vías de interés intermunicipal, construcción o gestión de estacionamientos públicos de interés intermunicipal, medidas contra la contaminación del aire, sonora, eliminación, tratamiento y valorización de residuos sólidos, construcción, mantenimiento y gestión de equipamientos culturales y deportivos de interés intermunicipal.

³⁶ Sobre el balance de esta nueva fórmula de cooperación intermunicipal en Francia véase Autin (2004).

En el primer supuesto los ejemplos se encuentran en Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao³⁷. Respecto a la tendencia estatalizadora anterior ahora se suma práctica autonómica con la supresión o reconducción de las Entidades Metropolitanas citadas en la nota anterior, y la incrustación de un órgano de coordinación entre la Administración autonómica y el ente metropolitano³⁸.

Estas previsiones que regula la LALGA se contemplarán en el Proyecto de Ley del Área Metropolitana de Vigo³⁹ durante la V Legislatura⁴⁰. El futuro ente metropolitano estará integrado por los municipios que forman parte de la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo más los de Cangas y Moaña que actualmente están integrados en la Mancomunidad dos Concellos do Morrazo.

Igualmente, la institucionalización de la Comarca como Entidad local conllevaría la desaparición, en coherencia, de la *comarcalización funcional* (Ley 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal) y obligaría a redefinir la política de desarrollo local impulsada por la Administración autonómica, en conexión con la fórmula de organización de los programas

³⁷ Se trata de la supresión o reformulación de Áreas Metropolitanas:

■ En Madrid la citada COPLACO fue transferida a la Comunidad de Madrid en 1983.

■ En Barcelona la Entidad Municipal Metropolitana creada en 1974 fue suprimida por la Generalitat de Cataluña en 1987. En su lugar se crearon la Entidad Metropolitana del Transporte y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos (1987), y la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona (1988).

■ En Valencia se suprimió el «Gran Valencia» (creada en 1946) y en su lugar la Generalitat Valenciana creó el Consell Metropolità de l'Horta (1986), que en 1995 fue reconvertido en la Entidad Metropolità de l'Horta. Sin embargo, la Generalitat Valenciana suprimió esta Entidad y creó en su lugar dos entes en 2001: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos.

■ En Bilbao el Gobierno Vasco suprimió en 1980 el «Gran Bilbao» que fue creado en 1945.

³⁸ Esta previsión se contempla en Galicia respecto a la organización que establece «un delegado da Xunta de Galicia na área metropolitana» (art. 123.2 LALGA), «que será nomeado por esta e coordinará os servicios da Xunta de Galicia cos que asuma a área metropolitana, podendo asistir, con voz pero sen voto, ás xuntanzas do Consello» del Área Metropolitana (art. 130.1 LALGA).

³⁹ En abril de 2002 el Gobierno de la Xunta manifestaba en el Parlamento de Galicia sobre este Proyecto que «xa conta cun documento inicial, elaborado pola dirección xeral [de Administración Local de la Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais], remitido á mancomunidade [del Área Intermunicipal de Vigo] e pendente das oportunas negociacións –sen dúbida traballosas, pola complexidade do asunto–» (*Diario de Sesións do Parlamento de Galicia*, núm. 15, VI Lexislatura, Serie Pleno, 9 de abril de 2002, pág. 876).

⁴⁰ *La Voz de Galicia*, edición de Vigo, 19 de junio de 2004 (edición electrónica).

comarcales (Grupo de Acción Local). En todo caso, el mapa comarcal deducible de la citada institucionalización se convertiría en la nueva referencia territorial para el desempeño de las competencias autonómicas.

La opción por una Entidad local supramunicipal de *género* metropolitano o comarcal tendría que ser redefinido en el marco de una reorganización de la estructura territorial de Galicia. En la decisión acerca de su extensión de manera generalizada o limitada tendrían participación los propios municipios. Este escenario afectaría a la redistribución competencial entre la Administración autonómica, Diputaciones provinciales (Planes Provinciales, cooperación, etc.) y Concellos respecto a los citados Entes supramunicipales.

El marco actual de la LALGA está constreñido al Área Metropolitana, aunque entre las competencias que figuran no obstan a su traslado a la de género comarcal, con la particularidad que la Comarca queda expresamente eludida. Máxime cuando en el Estatuto de Galicia se «recoñece a comarca como entidade local con presonalidade xurídica e demarcación de seu. A comarca non suporá, necesariamente, a supresión dos municipios que a integren» (art. 40). El modelo de *comarcalización funcional* (Ley 7/1996) no es igual que el modelo de comarcalización de institucionalización territorial, es decir, la creación de Entes locales comarcales que implica un sistema electoral para la representación política, órganos de gobierno y administración, y un marco competencial y financiero definido. En el primero prima la intervención de la Administración autonómica, el segundo es de extracción local.

Teniendo en cuenta que la creación de estas Entidades locales como el Área Metropolitana y la Comarca, no implica la dejación de las competencias propias locales sino la vertebración supramunicipal de aquellas concurrentes por razones de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de los servicios públicos. Una opción comarcalizadora no supone la erradicación del *inframunicipalismo* más bien proporcionaría una red más estable, en su caso, que la que ofrece la Mancomunidad.

Las opciones para reducir los problemas derivados tanto del *inframunicipalismo* como de las deficiencias institucionales de los modelos de Gobierno local se han orientado desde dos concepciones:

- La concepción funcional que postula una salida a la crisis del municipio mediante la adopción de instrumentos de cooperación, coordinación o de asociación.
- La concepción orgánica que postula una transformación estructural del municipio por los cambios producidos en la comunidad local y que la solución no pasa por fórmulas asociativas.

Las soluciones o las respuestas no pasan, necesariamente, por una de las dos concepciones citadas de manera excluyente, sino, en todo caso,

por la armonización contingente de las posibilidades que ofrecen sin desconocer los problemas que entrañan cada enfoque.

La concepción funcional se ofrece más modulable porque parte de la voluntad de los Gobiernos locales para asumir la pertenencia a una red que proporcione soluciones eficaces y eficientes para la prestación de los servicios públicos locales. Se trata de mejorar los costes y aumentar la calidad del servicio y la satisfacción de los ciudadanos, pero también como alternativas a las medidas de fomento para la fusión de municipios. Sin embargo, si el problema es orgánico más dificultades se encontrarán en la eficacia de los instrumentos asociativos. Máxime si los instrumentos regulados, por ejemplo, la Mancomunidad, no van acompañados de los cambios necesarios como así han sido señalados por la Asamblea General de la Sección de Mancomunidades, constituida en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en diciembre de 2002, en cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la VII Asamblea General (noviembre de 1999). Los principios generales y criterios de actuación que persigue la Sección de Mancomunidades fueron proclamados en la VIII Asamblea General de la FEMP (noviembre de 2003). Reseñamos a continuación las medidas propuestas a la vez que anotamos las modificaciones legislativas que se desprenden e, inclusive, las referencias pertinentes a Galicia:

«Articular la correspondiente participación de las Mancomunidades en los ingresos del Estado, en atención a los servicios que preste cada una de ellas, a la población a la que se dirigen y al territorio en que se desarrollen, mediante la creación de un fondo adicional⁴¹.

Igualmente, debe reformarse la legislación estatal y autonómica, a favor de la suficiencia financiera de las Mancomunidades, con especial incidencia en la modificación de preceptos de la LRBRL y de la LRHHLL⁴².

Reclamar que, en los Fondos de Cooperación o de Nivelación establecidos por las Comunidades Autónomas, y en cualquier línea de subvención a municipios, sean tenidas en cuenta asimismo las Mancomunidades de municipios, favoreciendo la financiación de sus servicios de forma incondicionada⁴³.

Las Mancomunidades, por su carácter de entes locales, no pueden resultar excluidas de ninguna convocatoria de distribución de fondos euro-

⁴¹ Este punto supone la modificación del Capítulo III del Título II «Recursos de los Municipios» de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHHLL).

⁴² Los preceptos susceptibles de modificar serían el artículo 105 LRBRL, y el 48, 131 y siguientes de la LRHHLL.

⁴³ Esta demanda implica, en el caso de Galicia, la inclusión en el Fondo de Cooperación Local que articula la Comunidad autónoma.

peos (Fondo de Cohesión, Subvención Global del FSE, Iniciativas comunitarias INTERREG, etc.)⁴⁴. Toda convocatoria debe ser previamente hecha pública mediante el Boletín Oficial del Estado ó de la Comunidad Autónoma correspondiente, habilitando expresamente la participación de las Mancomunidades (...).

■ La Cooperación Económica Local del Estado a las inversiones de las Entidades locales debe primar las actuaciones realizadas de forma mancomunada. Este objetivo debería asimismo concretarse expresamente en la normativa reguladora de la citada Cooperación mediante la creación de un fondo adicional⁴⁵.

■ Igualmente, debe revisarse la normativa sobre régimen local al objeto de fortalecer la prestación mancomunada de los servicios. Una de las primeras actuaciones sería el reconocimiento y articulación de la potestad expropiatoria de las Mancomunidades⁴⁶.

■ Asimismo, en lo referente a las aportaciones municipales a la financiación de las Mancomunidades, es necesario habilitar las fórmulas y procedimientos que garanticen su adecuado funcionamiento, en particular, mediante la retención de la participación en los ingresos del Estado o en la asignación expresa a la Mancomunidad de los que corresponda.

■ En materia de Formación Continua las Mancomunidades, por sí mismas e igualmente a través de la Comisión constituida en la FEMP, formularan planes y actuaciones de formación continua a sus empleados al objeto de profundizar en la calidad y eficiencia de los servicios y también para la promoción de las mancomunidades como fórmula adecuada de prestación».

En resumen, las soluciones funcionales mediante fórmulas asociativas para paliar y mejorar la prestación de los servicios públicos locales merecen el esfuerzo de su fomento y una perfección de sus posibilidades. Sin embargo, las soluciones orgánicas tampoco pueden descartarse porque conllevan no sólo la reestructuración de la planta municipal (la fusión de municipios), sino también la transformación del marco competencial, recursos financieros, y de gobierno y administración. El marco del Estatuto de Autonomía de Galicia, mediante su reforma, es el más idóneo para incorporar el denominado *Pacto local autonómico* y que el desarrollo legislativo concretase y articulase la materialización de las competencias a las

⁴⁴ En Galicia participan algunas Mancomunidades en Grupos de Acción Local para la implementación de programas de desarrollo local.

⁴⁵ En este punto se considera una opción la vía establecida en los Reales Decretos 665/1990, de 25 de mayo y 1.328/1997, de 1 de agosto, por el que se regula la Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las Entidades locales.

⁴⁶ En esta propuesta se recuerda la posibilidad de la delegación de competencias, en favor de las Mancomunidades, por Comunidades autónomas y Diputaciones provinciales, al amparo de las previsiones del artículo 27 LRBRL. Sobre la atribución de potestades administrativas a las Mancomunidades se ha producido la previsión establecida en la Ley 57/2003 (LMGL), como señalábamos en la introducción.

Entidades locales así como la garantía de la suficiencia financiera para su desempeño. No es igual afrontar procesos asociativos voluntarios desde posiciones de debilidad que de fortaleza. La variedad de Entidades locales supramunicipales para la cooperación y la prestación de servicios públicos locales tipificados en nuestro régimen local: Mancomunidad, Área Metropolitana, Comarca, Consorcio local, requieren una revisión y simplificación. La revisión viene dada por el concepto de red implícito en la cooperación supramunicipal, y la simplificación por la propia oportunidad y funcionalidad. La red se puede entender como estable/variable y de inclusión/exclusión de actores (otros niveles territoriales de Administración pública, partenariado), mientras que la funcionalidad se refiere a su eficiencia y eficacia.

Por tanto, los tipos de Entidades citados no tienen porqué mantenerse en sus perfiles actuales sino, más bien, se trata de definir qué competencias concretas y factibles asumirían los entes supramunicipales, como se articularían, y qué recursos financieros dispondrían para su desempeño. No es igual una red supramunicipal de *municipios débiles* que una red de *municipios sólidos*. No es igual una red supramunicipal de objetivos difusos e inestable que una red de competencias confiables e integrada mediante una suerte de *lealtad supramunicipal*. Igualmente, no se puede olvidar que estamos en el siglo XXI, en la era de la gobernanza democrática, del gobierno multinivel y en red, del *e-Gobierno* y de la *e-Administración* (Pratchet, 1999; Mayntz, 2000; Subirats, 2002; Fleury, 2002; Kooiman, 2003). En definitiva la reorganización de la estructura territorial en Galicia es una cuestión pendiente –es la base institucional del conjunto del sistema político–, que debe acometerse mediante el consenso político. ■

Bibliografía

- ALONSO HIGUERA, Carmen (2002): *Manual del Secretario. Teoría y práctica del Derecho Municipal*, Barcelona, Atelier, Tomo I.
- ÁLVAREZ CORBACHO, Xaquín (1995): *La agonía del municipalismo gallego*, A Coruña, Fundación Caixa Galicia.
- (2003): *A Rebelión municipal: unha esperanza para Galicia*, Vigo, Xerais.
- AUTIN, Jean-Louis (2004): «La reforma de la cooperación intermunicipal en Europa. Balance la experiencia francesal», en Font i Llovet, Tomás (dir.), *Anuario del Gobierno local 2003. Ley de modernización del Gobierno local. Cooperación intermunicipal*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local / Institut de Pret Públic, págs. 241-258.
- BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción (1993): *Las Áreas Metropolitanas*, Madrid, Civitas.
- CASQUEIRA CARDOSO, João (2001): «Reflexões sobre a projeção exterior da euroregião Galiza-Norte de Portugal», en *Tempo Exterior*, núm. 3, segunda época, xullo-dецembro.
- CASTILLO BLANCO, Federico A. (1991): «Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de régimen local», en *Revista de Administración Pública*, núm. 124, págs. 397-416.
- CONSEJO DE EUROPA (1995): *La taille des communes l'efficacité et la participation des citoyens*, Estrasburgo.
- CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA (1998): *Informe-Memoria de fiscalización das Entidades locais de Galicia. Exercicio 1998*, Santiago de Compostela.
- (1999): *Conta Xeral das Entidades Locais. Exercicio 1999*, Santiago de Compostela.
- (2000a): *Conta Xeral das Entidades Locais, Exercicio 2000*, Santiago de Compostela.
- (2000b): *Informe de fiscalización. Exercicio 2000. Sociedade Anónima para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia (SODECOGA)*, Santiago de Compostela.
- (2002): *Memoria Anual del Ejercicio 2002*, Santiago de Compostela.
- (2004): *Memoria de Actividades. Ejercicio 2003*, Santiago de Compostela.
- FANLO LORAS, Antonio (1995): «Estructura territorial», en Font i Llovet, T. (dir.), *Informe sobre el Gobierno local*, Madrid, MAP-Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, págs. 171-193.
- FARFÁN PÉREZ, José Manuel (2002): «El papel de las Diputaciones y Mancomunidades en la Administración local española», en *Papeles de Economía Española*, núm. 92, págs. 68-81.
- FARIÑA JAMARDO, Xosé (1990): *Os Concellos galegos. Parte Xeral*, A Coruña, Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. Javier (1999): *El régimen jurídico de la Comarca en el sistema autonómico español*, Barcelona, Cedecs.
- FLEURY, Sonia (2002): «El desafío de la gestión de las redes de políticas», en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 12-13, págs. 221-247 (<http://www.iigov.org>).
- KOOIMAN, Jan (2003): *Governing as Governance*, Londres, Sage.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo (2000): «Gobierno local y Pacto local (De las Medidas para el desarrollo del Gobierno local a los Pactos locales autonómicos)», en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 25, mayo-agosto, págs. 53-138.
- MARTÍN MATEO, Ramón (1987): *Entes locales complejos*, Madrid, Trivium.
- (1992): «Los consorcios locales. Una institución en auge», en *Revista de Administración Pública*, núm. 129.
- MAS RIGO, Jeroni Miquel (2003): «Los consorcios locales una ojeada a la doctrina y a la jurisprudencia», en *Revista de Estudios Locales*, núm. 68, octubre, págs. 17-28.

- MAYNTZ, Renate (2000): «Nuevos desafíos de la teoría de governance», en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 7, noviembre.
- NIETO GARRIDO, Eva (1997): *El Consorcio Administrativo*, Barcelona, Cedecs.
- PARRA MUÑOZ, J. F. (2001): «A vueltas con la naturaleza jurídica del Consorcio», en *Actualidad Administrativa*, núm. 20, 14 al 20 de mayo, págs. 799-833.
- PONTE IGLESIAS, María Luisa (2001): «La Comunidad de Trabajo como instrumento dinamizador de la integración», en *Tempo Exterior*, núm. 3 segunda época, xullo-dembro.
- PRATCHETT, Lawrence (1999): 'New Technologies and the Modernization of Local Government: An Analysis of Biases and Constraints', en *Public Administration*, Vol. 77, núm. 4, págs. 731-750.
- RÍOS, Xullio (1999): «Galicia y Norte de Portugal, construyendo Europa», en *Economía Exterior*, outono.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (1998): «La cooperación transfronteriza de las entidades locales españolas: Reflexiones y realidad», en VV.AA., *VI Xornadas Galegas sobre economía das Corporacións Locais*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, págs. 85-137.
- SALANOVA ALCALDE, Ramón (1993): *Mancomunidades de municipios y autonomía local*, Zaragoza, Diputación General de Aragón.
- SOSA WAGNER, Francisco (2003): «Mancomunidades y otras formas asociativas», en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, Thompson/Civitas, Vol. I, págs. 1.209-1.216.
- SOUTO GONZÁLEZ, Xosé Manuel (dir.) (1999): *A Historia no Eixo Atlántico*, Vigo, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- SUBIRATS, Joan (coord.) (2002): *Redes, territorios y gobierno*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- TORRES COBAS, Ferran (2004): «Perversiones y novedades de la cooperación municipal», en Font i Llovet, Tomás (dir.), *Anuario del Gobierno local 2003. Ley de modernización del Gobierno local. Cooperación intermunicipal*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local / Institut de Pret Públic, págs. 259-290.
- VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, Juan (2004): *Los consorcios administradores de zonas francas. El Consorcio de la Zona Franca de Vigo*, Barcelona, Atelier.
- VELASCO MÚRIAS, Luis Fernando (1999): «La necesidad de un Pacto Local en España: Génesis, desarrollo y contenido», en Arenilla Sáez, M. y Canales Aliende, J.M. (coords.), *Gobierno y Pacto Local*, Madrid, MAP/MP/BOE, págs. 203-223.
- (2002): «Panorama actual y perspectivas de futuro del fenómeno asociativo local en España, con especial referencia a las mancomunidades de municipios y consorcios locales», en *Jornadas sobre Mancomunidades y Consorcios*, Málaga, 10 de abril (mimeografiado).