

Las estructuras administrativas de la cooperación intermunicipal en Europa: panorama general y aspectos destacados

Ángel Manuel Moreno Molina

RESUMEN

La presente contribución suministra un análisis general de la situación y el régimen de las estructuras jurídico-administrativas en las que cristaliza la cooperación intermunicipal en los diferentes estados europeos. Estas estructuras se encuentran presentes con mayor o menor fuerza en casi todos los países, y su origen histórico y político obedece a diferentes causas. Entre ellas predomina el excesivo número de municipios y su reducido tamaño, que les incapacita para prestar los servicios locales. Frente a esa situación, la cooperación intermunicipal se ha articulado frecuentemente como una alternativa flexible y respetuosa con la autonomía local, frente a la fusión de municipios. Varios países europeos (sobre todo los occidentales), poseen un intermunicipalismo vigoroso, y las estructuras cooperativas han cristalizado como un auténtico escalón supramunicipal. Especial atención se presta a las organizaciones de cooperación que poseen la naturaleza de entidades jurídico-administrativas.

ABSTRACT

This contribution wants to provide an overall analysis of the current situation and legal scheme for inter-municipal cooperation across Europe, in its different forms and shapes. These cooperative structures for local government play an important role in almost all the European countries. Their historical and political origins result from different reasons, but the predominant

one is the too high number of municipalities, having a small size, and therefore unable to provide local services. In light of this structural situation, inter-municipal cooperation proved to be a flexible alternative to municipal amalgamation, and at the same time a strategy respectful to local self-government. Several European nations (especially the western ones) have a vigorous inter-municipal cooperation, and the corresponding structures have virtually become a (new) genuine local government level. Special attention is given to those cooperative structures being true independent administrative bodies (such as joint authorities and the like).

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. SITUACIÓN GENERAL DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN EUROPA. 1. La importancia del intermunicipalismo y las razones de su desarrollo. **2.** Campos y materias en las que la cooperación intermunicipal “permanente” es más utilizada. **3.** Carácter voluntario u obligatorio del asociacionismo intermunicipal. **III. MARCO INSTITUCIONAL GENERAL DEL INTERMUNICIPALISMO. 1.** El derecho de cooperar y el de asociarse. **2.** El régimen jurídico de la cooperación intermunicipal: regulación exógena versus autodisposición local. **3.** Principales formas que adopta la cooperación intermunicipal. **A.** Cooperación informal. **B.** Convenios. **C.** Creación de organizaciones permanentes, de derecho público o privado. **IV. LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS ESPECÍFICAS DEL INTERMUNICIPALISMO. 1.** Aproximación al fenómeno. **2.** Principales tipos de estructuras administrativas. **3.** Procedimiento para la constitución de estas organizaciones. **A.** Creación. **B.** La intervención de las autoridades administrativas “superiores” en el proceso de creación de la entidad asociativa. **C.** Organización interna de las estructuras administrativas de cooperación. **D.** La financiación de las estructuras de cooperación. **E.** El control de las estructuras administrativas de cooperación. **F.** Intermunicipalismo, democracia y responsabilidad por la gestión. **V. Dimensiones europeas del intermunicipalismo. 1.** Intermunicipalismo y Derecho de la Unión Europea. **2.** Intermunicipalismo y Consejo de Europa. **A.** La Recomendación 221 (2007). **B.** La cooperación intermunicipal de carácter transfronterizo. **VI. PERSPECTIVAS Y CONSIDERACIONES FINALES. VII. ANEXO.**

I. INTRODUCCIÓN

En el siglo XXI, la Administración local se enfrenta a nuevos desafíos que tienen que ver principalmente con la progresiva complejidad de la acción infraestructural administrativa y con el dinamismo y las exigencias de eficacia, propias de las sociedades modernas. En especial, los municipios se ven abocados a prestar servicios públicos cada vez más numerosos, complejos y financieramente onerosos; a satisfacer demandas sociales crecientes; a responder a las necesidades de

una población cada vez más móvil, estacional, arracimada o dispersa (grandes aglomeraciones urbanas, áreas rurales o de montaña, etc.). Por otra parte, el análisis tradicional de las entidades locales responde a una perspectiva preferentemente “subjetiva”, en la que cada municipio representa una unidad que gestiona los asuntos de poblaciones más o menos agrupadas, sin conexión las unas con las otras (una entidad local, un territorio, una población empadronada, etc.). En la actualidad, sin embargo, se imponen nuevas perspectivas analíticas, como la denominada “funcional”, en la cual los municipios ya no deben trabajar de manera aislada, sino *en línea* o *en red*. Las entidades locales se ven de ese modo en la necesidad de cooperar entre ellas, con el fin de poner en común sus medios y recursos respectivos y así beneficiarse de sinergias y de economías de escala.

El desarrollo de la cooperación intermunicipal parece también estar vinculado con el problema de la fragmentación y dispersión de la planta local. Esta situación, presente en numerosas naciones europeas, procede de causas bien identificadas: la herencia de la visión napoleónica de la Administración local, exigencias democráticas, proclamación de la uniformidad como medio de asegurar la igualdad, etc. En la mayoría de los países, la hiperfragmentación de la planta local conduce a unos inconvenientes sobradamente conocidos, entre los que destaca una insuficiencia crónica de las entidades locales para asegurar la prestación de sus servicios públicos, lo que conlleva, por su parte, otros efectos aún más nefastos para dichas autoridades, como por ejemplo la decisión del legislador de situar los servicios municipales tradicionales en las manos de otras administraciones territoriales (la región, la provincia, el *Land*, etc.). Dado que los proyectos de fusión de municipios han fracasado en la mayoría de los países, la cooperación intermunicipal se considera como el remedio menos traumático frente a una situación que parece ser tanto irracional como inamovible.

Se desprende de todos esos factores que las entidades locales se encuentran actualmente empujadas de una manera casi irresistible hacia la cooperación, la colaboración e incluso la asociación. Sin embargo, el intermunicipalismo no es la panacea universal a los males de la afligida administración local, dado que suscita también otros problemas no despreciables, de naturaleza política o sociológica: opacidad de las estructuras burocráticas, compartición, dilución o incluso ausencia de responsabilidad política por la gestión de los servicios públicos, falta de legitimación democrática directa, etc.

No es de extrañar por las precitadas razones que, entre los diferentes aspectos de la Administración local que concitan la atención y el interés de expertos y legos a lo largo y ancho de Europa, el fenómeno de la cooperación intermunicipal destaque con luz propia. De modo correlativo a su importancia radical, la cooperación intermunicipal vertebrada en forma de asociacionismo funcional, ha sido reconocida y protegida por la la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL)

de 1985¹, que le otorga un lugar significativo, pues le dedica monográficamente su art. 10 (denominado “el derecho de asociación de las entidades locales”). El apdo. 1 de dicho precepto precisamente consagra “el derecho” que las entidades locales tienen “en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, de asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común”². El apdo. 2 regula las asociaciones representativas de los intereses municipales para la defensa e interlocución política del mundo local. Finalmente, el art. 10.3 de la Carta versa sobre un modo especial de cooperación local, la que opera a ambos lados de las fronteras nacionales. Esta materia además ha sido objeto de un Convenio internacional específico, asimismo negociado y suscrito en el ámbito del Consejo de Europa, el Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las entidades o autoridades locales, también llamado “Convenio de Madrid”, de 1980, al que se hará referencia en el epígrafe 5.2.2 de esta contribución

La cooperación intermunicipal también está presente de manera implícita en el art. 4 de la CEAL (titulado “alcance de la autonomía local”), dado que dicha cooperación puede ser considerada como un modo de ejercer competencias y de prestar servicios locales, y la decisión de llevar a cabo la cooperación puede ser considerada desde luego como una manifestación de la autonomía local. Por otra parte, el art. 6 de la Carta reconoce a los municipios el derecho de definir autónomamente sus propias estructuras administrativas, que les permita una gestión lo más eficaz posible. Aunque dicho precepto se refiera a las “estructuras internas” de las entidades locales, esta autonomía organizativa puede aplicarse por analogía a las estructuras “externas”.

Por lo tanto, y con base en la mentada Carta, el intermunicipalismo puede ser descrito como el conjunto de iniciativas y estructuras puestas en marcha por las entidades locales de primer nivel (municipios) con el fin de cooperar para el ejercicio de competencias y la prestación conjunta de servicios públicos municipales, así como para la realización de tareas de interés común.

.....

- 1 Como es sabido, la Carta Europea de la Autonomía Local es el Convenio internacional más importante en materia de Administración local, y fue negociado y acordado en el seno del Consejo de Europa en el año 1985 (concretamente el 15 de octubre de ese año). Fue ratificada por España mediante instrumento de 20 de enero de 1988. Sobre este documento legal convencional, *vid.* I. LASAGABASTER HERRARTE: *La carta europea de autonomía local*, Iustel, 2007.
- 2 Estos derechos se atribuyen a (todas) las entidades locales con vistas a “reforzar su eficacia por medio de proyectos de colaboración o de llevar a cabo misiones que sobrepasar la capacidad de una sola entidad local (*vid. rapport explicatif* de la Carta, que figura como anexo al texto del convenio, p. 18).

Esta contribución pretende precisamente exponer de manera sucinta un panorama de esas estructuras jurídico-administrativas en las que cristaliza la cooperación entre los municipios en los diferentes países de Europa. Este ejercicio puede tener alguna pertinencia e interés en el actual proceso de reflexión y formulación de propuestas político-legislativas en torno a la Administración local española, en cuyo seno se está debatiendo, entre otros puntos, acerca del futuro (cuestionado, al parecer) del intermunicipalismo.

Las líneas que siguen se centran en la cooperación entre municipios o entidades locales de “primer nivel” *stricto sensu*. Por consiguiente, no se ocupa de las siguientes materias: a) las asociaciones representativas de los municipios, como por ejemplo las asociaciones nacionales o regionales (en España, la FEMP o las diferentes asociaciones de ámbito autonómico) que tienen por finalidad principal la protección y la promoción de sus intereses respectivos. Dichas asociaciones están reguladas, por otra parte, en el apdo. 2 del art. 10 de la CEAL; b) la cooperación entre los municipios y otras administraciones públicas territoriales, como la central, estatal o regional, aunque adquiera fórmulas orgánicas específicas (como los consorcios); c) la cooperación entre entidades locales de “segundo nivel”, como las provincias, *départements*, *districts*, *Kreise*, *Counties*, etc.; d) la fusión de municipios, dado que este fenómeno va mucho más allá del fin perseguido por la cooperación intermunicipal; e) la técnica del “hermanamiento” (*jumelage*, *twinning*) entre municipios.

Evidentemente, la realidad de cada país europeo en punto a las manifestaciones orgánicas de la cooperación intermunicipal es de tal complejidad y extensión que merecería por sí mismo un estudio monográfico por separado, empeño que desbordaría con creces los estrechos límites de espacio disponibles. De ahí que este trabajo deba esencialmente centrarse en señalar los trazos salientes, las notas estructurales esenciales, las tendencias y modelos más importantes, así como las cuestiones más recurrentes, orillando la referencia al detalle pero sin olvidar suministrar la letra pequeña o la información menuda allí cuando sirva para reforzar o apoyar la argumentación principal³.

.....

3 En un trabajo como el presente, la metodología y el acopio de información veraz se revelan posiblemente como los mayores desafíos. En este sentido, las fuentes de información manejadas para elaborar este trabajo proceden de trabajos y estudios elaborados por expertos y académicos de los diferentes países analizados, y que el autor de esta contribución ha tenido la oportunidad de coordinar, dirigir o sintetizar en diferentes momentos de su actividad científica. Aparte de la documentación y perquisición propias, esta contribución se apoya fundamentalmente en dos fuentes. La primera está constituida por el trabajo de síntesis denominado *Le cadre institutionnel de la coopération intercommunale dans les pays membres du Conseil de l'Europe*, informe elaborado para el Consejo de Europa en 2008 sobre la base de los estudios llevados a cabo por destacados expertos de treinta y cinco estados miembros de

II. SITUACIÓN GENERAL DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN EUROPA

1. LA IMPORTANCIA DEL INTERMUNICIPALISMO Y LAS RAZONES DE SU DESARROLLO

Una visión de conjunto de la situación existente en los países europeos revela que la cooperación intermunicipal para la gestión y prestación conjunta de servicios públicos locales, a través de estructuras permanentes, se ha convertido en un asunto de importancia creciente en todo el continente. Su importancia institucional y su dimensión económica han conocido un desarrollo decisivo en numerosos países (sobre todo en Europa occidental), a lo largo de los últimos treinta años. En Francia, por ejemplo, este fenómeno asociativo ha originado un vocablo específico para designar su complejidad institucional, organizativa y operativa: *l'intercommunalité*, que se puede traducir perfectamente por *intermunicipalismo*⁴, palabra que conviene perfectamente como *nomen iuris*, y que emplearemos en esta contribución como tributo a la *Francophonie*. En el vecino país, la *intercommunalité* está tan desarrollada que se ha convertido prácticamente en un segundo nivel supramunicipal de gobierno local, extraordinariamente tupido. El intermunicipalismo también está muy desarrollado en otras naciones como Austria, Italia, Finlandia⁵ y España⁶.

.....

esa organización intergubernamental, sobre la base de un cuestionario elaborado asimismo por el autor de este trabajo. La segunda es la publicación *Local government in the member states of the European Union* (INAP, 2012), obra colectiva dirigida y editada por el autor de este trabajo y en el que se reúnen veintisiete estudios sobre la organización, competencias y autonomía de las entidades locales en los estados miembros de la Unión Europea.

- 4 Esta palabra goza de más empleo en las Américas que en España. El diccionario de la RAE de la Lengua lo ignora.
- 5 Vid. O. MÄEMPÄÄ: «Local Government in Finlad», en VV. AA.: *Local government in the member states...*, *op. cit.*, p. 195.
- 6 Sobre las estructuras administrativas de la cooperación intermunicipal en España, *vid.* en general: J.L. RIVERO YSERN: «Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal», *REALA*, 228 (1985); A. GALÁN GALÁN: «La organización intermunicipal en los estatutos de autonomía. Comunidades autónomas y gobiernos locales», en VV. AA.: *Relaciones entre Comunidades autónomas y gobiernos locales* (V. ZAFRA, coord.), Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008; R. MARTÍN MATEO: *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Trivium, 1987; J.M. CARBONERO GALLARDO (dir.): *La intermunicipalidad en España*, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005; C. BARRERO RODRÍGUEZ: *Las áreas metropolitanas*, Instituto García Oviedo, 1993; F. TOSCANO GIL: *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Iustel, 2010; R. SALANOVA AL-CALDE: *Mancomunidades de municipios y autonomía local*, Diputación de Zaragoza, 1993; L. SÁNCHEZ CERVERA: *La financiación de mancomunidades intermunicipales*, Civitas, 2009.

Diversos elementos parecen explicar este desarrollo significativo de la cooperación intermunicipal:

- a) En numerosos países, el intermunicipalismo tiene un papel esencial en la organización nacional de la Administración local debido al alto número de municipios con pocos habitantes y de pequeño tamaño, y a la consiguiente dispersión de la población. Incluso en aquellos en los que el intermunicipalismo carece de tradición, su difusión se ha visto favorecida por el tamaño muy pequeño de los municipios. Es el caso, por ejemplo, de Eslovaquia, donde el 67 % de los municipios tiene menos de 1000 habitantes. En Francia (donde hay casi 36.800 municipios), ese porcentaje alcanza el 74 %. En España, casi 4900 municipios (de un total de 8117) tienen menos de 1.000 habitantes.
- b) Se ha de señalar igualmente que los municipios, independientemente de su tamaño, se ven en la obligación de tener que prestar servicios públicos que son cada vez más complejos desde el punto de vista técnico (por ejemplo en materia de gestión de los residuos), al tiempo que gravosos financieramente, servicios a los que tienen que hacer frente con recursos humanos y materiales que en demasiadas ocasiones son insuficientes. De ese modo, se ven en la necesidad de cooperar entre ellos con el fin de poner en común sus medios para beneficiarse de sinergias y de economías de escala. Se trata igualmente de satisfacer necesidades o de resolver problemas que presentan un radio geográfico que supera el término municipal o que afectan a varios municipios vecinos y limítrofes.
- c) Las entidades locales de segundo nivel (por ejemplo las provincias, *départements*, *Kreise*, *Counties*, etc.) pueden no estar adaptadas convenientemente para una cooperación con los municipios en razón de su gran tamaño (caso francés) o porque sus fines institucionales propios no incluyan la asistencia a municipios. En otros países, sencillamente no existen dichas entidades locales (Austria, Georgia, Estonia).
- d) Teniendo en cuenta que el desarrollo del intermunicipalismo está a menudo conectado con el problema de la fragmentación y pequeñez de los municipios, en algunos estados la cooperación inter-local se considera como una alternativa más práctica que la fusión obligatoria de municipios minúsculos, un proceso que siempre se enfrenta a una fuerte oposición de parte de los ciudadanos afectados (ejemplo: Ucrania). En efecto, los proyectos de fusión o reagrupamiento de municipios han fracasado en diferentes países, como Hungría o Francia (por ejemplo, el vertebrado a través de la Ley de 16 de julio de 1971)⁷. Ante esta situación, la cooperación intermunicipal se con-

.....

7 A pesar de la importante financiación con que el gobierno francés apoyó ese proceso, sólo se consiguió que el número de municipios pasara de 38.600 a 36.000. Es más, algunos de los

sidera como el remedio menos traumático frente a una realidad de la planta local que parece tanto irracional como imposible de hacer evolucionar. En los países que aún no han iniciado de forma seria procesos de fusión de municipios, la cooperación intermunicipal puede ser considerada como la primera etapa hacia una fusión de municipios (Letonia).

e) Dado que la prestación de servicios públicos se debe realizar hoy bajo nuevos y más estrictos parámetros de eficacia, las corrientes actuales del *public management* resaltan la importancia de la eficacia en la actuación administrativa, y enfatizan la necesidad de establecer fórmulas nuevas e “imaginativas” de prestación de servicios públicos, donde la cooperación intermunicipal permite optimizar los recursos públicos disponibles.

f) Algunos países poseen características físicas que favorecen el fenómeno del intermunicipalismo, por ejemplo aquellos que tienen geografía altamente accidentada (Noruega).

Más allá de la constatación de estos patrones genéricos, el análisis comparado de las situaciones existentes en diversos países revela que existen fuertes diferencias entre ellas. De ahí que, a los efectos meramente expositivos y sistemáticos, sea posible establecer al menos la existencia de dos grupos de países, en función de la importancia que el intermunicipalismo tiene en ellos y de la existencia o no de tradición en este terreno:

Por un lado estarían los estados en los que el intermunicipalismo reviste tradicionalmente una gran importancia. Entre ellos se encuentran los de Europa occidental y meridional⁸, así como los nórdicos en general (Finlandia, Dinamarca, Noruega). Este grupo de países occidentales comparte un conjunto de trazos comunes, una suerte de matriz en la evolución histórica del intermunicipalismo: en primer lugar, la cooperación intermunicipal se prevé o regula a finales del S.XIX o principios del siguiente (ejemplo: la Ley de 14 de febrero de 1900 en Luxemburgo, Ley de 22 de marzo de 1890 en Francia, Ley de 1912 en Grecia, Ley de 1919 en Suecia, etc)⁹. En segundo lugar, el intermunicipalismo

.....
municipios fusionados decidieron “divorciarse” años más tarde (R. HERTZOG: «Local Government in France», en VV. AA.: *Local government in the member states...*, *op. cit.*, p. 204).

- 8 Incluida Eslovenia, donde la tradición del intermunicipalismo es históricamente fuerte y se mantuvo incluso en la época socialista.
- 9 En España, la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 preveía como “atribución” de los ayuntamientos la de poder asociarse con otros. Por otra parte, su art. 75 establecía que los ayuntamientos podrían constituir “entre sí y con los inmediatos” *asociaciones* y *comunidades* “para la construcción y explotación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés”. Las comunidades eran regidas por una Junta com-

evoluciona lentamente a lo largo de las décadas siguientes y conoce un gran desarrollo a partir de los años 1960 y 1970. Finalmente, las leyes modernas reguladoras del régimen local le atribuyen un lugar específico (por ejemplo, la reforma constitucional y el Texto Único de las entidades locales en Italia en el año 2000, la reforma constitucional y las leyes de 1980-2001 en Grecia), importancia que de ningún modo puede considerarse como declinante, puesto que sigue provocando nuevos desarrollos jurídicos, incluso de corte constitucional¹⁰.

En este grupo, que no es ni mucho menos homogéneo, pueden no obstante hallarse diferencias sensibles entre, por ejemplo, Francia, Italia y el Reino Unido. Así, Francia presenta un intermunicipalismo extraordinariamente desarrollado¹¹, mientras que Italia muestra un intermunicipalismo bastante limitado hasta la segunda mitad de los años 90 y el Reino Unido tiene un intermunicipalismo poco vigoroso, aparentemente provocado por la existencia de municipios de gran tamaño, que reduce la necesidad que sienten de cooperar. En Grecia, la cooperación intermunicipal se remonta a principios del siglo pasado (Ley de 1912), pero sin embargo no ha llegado a convertirse en tradición a causa de la fragmentación e “insularidad” de los intereses políticos municipales, que impiden en la práctica el desarrollo del sentimiento de cooperación. En Suecia, si bien es cierto que la primera ley importante sobre las federaciones de municipios se aprobó en 1918, la importancia del intermunicipalismo es menor, debido al proceso de fusión de municipios que se ha desarrollado con éxito, pero sostenido a lo largo de varias décadas: mientras que en los años cuarenta el número de municipios rondaba los 2500, en la actualidad no llegan a trescientos. A la luz de estas experiencias comparadas, se podría extraer la conclusión de que, en aquellos países que tienen municipios de gran tamaño medio, el intermunicipalismo no se ha desarrollado demasiado (ejemplos: Suecia y Reino Unido).

.....

puesta por concejales de los municipios partícipes. Por otra parte, A partir de esas fechas se reitera en nuestra legislación local la capacidad de los ayuntamientos de asociarse entre sí, formando estructuras administrativas específicas, aunque no se hizo demasiado uso de la misma (salvo en ciertas demarcaciones) por diferentes razones: rivalidades vecinales, individualismo, vecindad mal digerida, disputas territoriales, antagonismos personales, reivindicaciones históricas, etc. Sin embargo, el intermunicipalismo se desarrolló rápidamente a partir de los años ochenta (cotéjense las fechas de inscripción de las mancomunidades existentes en el Registro de Entidades Locales) gracias sobre todo a las transformaciones sociológicas y culturales acaecidas en el país.

10 En Austria se ha promulgado una reforma de la Constitución Federal en el año 2011 (BGBl I 2011/60) cuya finalidad ha sido la de facilitar la cooperación intermunicipal, especialmente si los municipios pertenecen a *Länder* diferentes.

11 Sobre el intermunicipalismo en Francia, *vid.* R.HERTZOG: «Local government in France», en *VV. AA.: Local Government in the member states...*, *op. cit.*, pp. 216-219.

El segundo grupo de estados al que antes se hacía referencia estaría constituido por los de Europa central y oriental, en los que la cooperación intermunicipal no ha gozado históricamente de especial vigor y por lo tanto no está enraizada en la tradición, por diferentes motivos. Incluso en este grupo de países se puede apreciar un incremento notable de la importancia del intermunicipalismo a lo largo de los últimos diez años, sobre todo en Eslovaquia. En este grupo de países figurarían la Federación Rusa, la República Checa, Ucrania, la antigua república yugoslava de Macedonia, Rumanía, Armenia, etc. En algunos incluso, el intermunicipalismo tiene una importancia prácticamente nula (Georgia, Bosnia-Herzegovina). En estos países, la anemia del intermunicipalismo obedecería a diferentes factores:

- La desconfianza que la clase política “central” siente por el nivel local de Administración, clase que no cree ni en la eficacia ni en la utilidad o sentido del intermunicipalismo (Letonia).
- La existencia de una tradición de centralización muy fuerte (especialmente en Ucrania y en Georgia); la ausencia de toda tradición en el campo de la cooperación intermunicipal (Armenia), o la mentalidad “jerárquica” heredada del pasado comunista (Federación rusa); también se puede identificar la existencia de un régimen de transición, como consecuencia del abandono de un sistema centralista (Bosnia-Herzegovina).
- Una concepción demasiado “individualista” de la democracia local, vinculada a un marco normativo que no fomenta demasiado el intermunicipalismo, así como la existencia de obstáculos políticos de diversa naturaleza (Rumanía).
- Las consecuencias negativas de la “cultura administrativa” tradicional, demasiado anclada en los particularismos y la individualidad (“antigua república yugoslava” de Macedonia).
- Un espíritu demasiado personalista, presidencialista y partidista de la vida municipal, que hace que la decisión de cooperar dependa exclusivamente de la voluntad y consenso político de los alcaldes de municipios limítrofes (Grecia).
- Las insuficiencias de recursos y las limitaciones presupuestarias de los municipios, que paradójicamente les impiden hasta plantearse un intermunicipalismo viable (República Checa).
- Varios de esos países no han llevado a cabo todavía realmente el proceso de descentralización municipal. Por lo tanto, la cooperación intermunicipal constituye una evolución de “segunda generación”, que no parece constituir un hecho de actualidad (Bosnia-Herzegovina).

2. CAMPOS Y MATERIAS EN LAS QUE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL “PERMANENTE” ES MÁS UTILIZADA

En la mayor parte de los países europeos, la cooperación intermunicipal se utiliza en un conjunto bastante homogéneo de sectores pertenecientes al ámbito competencial de los municipios, entre los que destacan los siguientes:

- La aducción y el abastecimiento de agua potable, así como el tratamiento y depuración de las aguas residuales
- Los transportes públicos y la conservación de caminos y carreteras
- La lucha contra los incendios forestales y el servicio de bomberos
- La recogida y la gestión de los residuos, lo que incluye desde luego la construcción y explotación de las infraestructuras necesarias para dicha gestión especializada.
- La prestación de servicios sanitarios y de salud pública, la gestión de mataderos y mercados públicos
- La asistencia social, el ocio y el turismo
- El desarrollo económico y territorial
- Los equipamientos públicos, entre los que destacan las infraestructuras escolares
- El suministro y puesta a disposición de maquinaria y materiales
- La ordenación del territorio y la gestión del urbanismo
- La gestión y la protección del medio ambiente, la salubridad pública

Aparte de estos sectores habituales, en ciertos países el intermunicipalismo se ha desarrollado también en campos particulares como los siguientes:

- La educación primaria (Luxemburgo)
- Las bibliotecas (Malta)
- Los servicios de asistencia psicológica y de salud dental (Dinamarca)
- La planificación estratégica y la utilización conjunta de puentes (Reino Unido)
- El registro electoral y el registro civil (Reino Unido)
- Los proyectos de regadíos agrícolas (Turquía)
- La gestión de los fondos estructurales de la Unión Europea que se dirigen a los municipios (Estonia, Eslovaquia).
- La promoción del turismo (España)
- Los servicios de emergencias (Suecia)
- Control del gasto público local, resolución de recursos y quejas (Países Bajos)

Un aspecto bastante interesante en este punto consiste en conocer si los municipios son completamente libres a la hora de decidir o identificar los sectores o los servicios públicos en los que quieren cooperar o si por el contrario la legislación nacional (o la de la *Région / Comunidad Autónoma / Land / Kanton*, etc.) puede limitar esta discreción o aptitud, determinando o limitando los campos o sectores en los que la cooperación puede cristalizar. En este sentido, la regla general es que los municipios son libres a la hora de decidir los campos o servicios públicos en los que van a cooperar entre sí, con la notable excepción de Francia, país donde un tipo concreto de fórmula asociativa intermunicipal (las denominadas *communautés de communes*) deben ejercer competencias en un mínimo de tres campos o sectores, dos de los cuales son impuestos por la ley (ordenación del territorio y desarrollo económico) y el tercero debe ser elegido por los municipios partícipes entre un conjunto de otros cinco campos o sectores, igualmente previstos por la ley.

3. CARÁCTER VOLUNTARIO U OBLIGATORIO DEL ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL

En la mayor parte de los países europeos, la cooperación intermunicipal parece ser un fenómeno que está basado completamente sobre la voluntad y la decisión autónoma de los municipios. La cooperación intermunicipal constituye así un movimiento espontáneo y libre, aunque a veces se articule como una suerte de reacción “obligada” frente a un proyecto gubernamental de fusión de municipios que ha fracasado. En cualquier caso, el Estado no suele mantenerse indiferente ante la cooperación intermunicipal pues habitualmente la sostiene, fomenta y favorece con diferentes grados de intensidad¹², aunque tampoco hay que ignorar la existencia de excepciones en este campo, con situaciones de indiferencia, cuando no de hostilidad, como consecuencia de una política de hipercentralización administrativa (sería el caso de Georgia).

En ciertos países, el Estado se limita a apoyar y fomentar la cooperación intermunicipal en un plano puramente político (como ha ocurrido en Portugal); en otros, el reforzamiento de la cooperación intermunicipal está vinculado a la preocupación de las autoridades centrales por imponer fusiones de municipios (Grecia); finalmente, en otras latitudes el propio Estado llega a utilizar ayudas financieras específicas (como sucede en Francia). En las naciones dotadas de una estructura federal o que disponen de una alta descentralización regional, la po-

.....
12 Ya nuestra Ley de 16 de diciembre de 1876 estableció en su día que “El gobierno de S.M. cuidará de fomentar y proteger, por medio de sus delegados, las asociaciones y comunidades de ayuntamientos”.

sición de los *Länder*, *Régions*, *Regioni* o Comunidades Autónomas, habitualmente suele ser también favorable al intermunicipalismo.

El carácter voluntario y espontáneo del intermunicipalismo no quiere decir tampoco que el establecimiento de las estructuras de cooperación se pueda materializar sin que se produzca ningún tipo de intervención por parte de las Administraciones “superiores” ya sea porque aquella derive de una competencia general de tutela de los municipios, o por otras razones (coordinación, ejercicio de competencias propias, etc.) De hecho, en ciertas jurisdicciones es necesaria cierta intervención de la Administración estatal (central, federada o análoga), ora para el desencadenamiento del procedimiento de establecimiento de la estructura administrativa de cooperación, ora para la “aprobación”, constitución efectiva o reconocimiento legal de la misma¹³. Por otra parte, la exigencia de informes, que han de ser evacuados por la administración regional o local de segundo nivel, tampoco es infrecuente¹⁴.

Además de esa intervención de naturaleza “procedimental” por parte de las administraciones *superiores*, también es interesante explorar si, más allá del carácter generalmente voluntario del intermunicipalismo, el Estado, la Región o el *Land* / *Kanton* pueden imponer las estructuras de cooperación (ya sea fusionando la administración de varios municipios, ya sea obligando a varios municipios a constituir una asociación o mancomunidad) sin tener en cuenta la voluntad de colaboración de los municipios afectados. En este sentido, se puede dar cuenta de varias situaciones interesantes:

- En Letonia, por ejemplo, la cooperación intermunicipal puede ser impuesta a través de la Ley, al igual que en Italia para misiones o medidas específicas.
- En Suiza, la legislación de ciertos cantones prevé la posibilidad de establecer obligatoriamente una determinada fórmula de cooperación intermunicipal en algunos casos (así lo hace, por ejemplo, la Constitución del *Kanton* de St. Gallen).
- En Dinamarca, el Ministerio de Medio Ambiente puede imponer la cooperación intermunicipal para la realización de algunas tareas inherentes a la protección del medio ambiente
- En Alemania, igualmente, la legislación de algunos *Länder* prevé que el *Land* pueda organizar formas más o menos obligatorias de cooperación, incluso fusionando la administración de varios municipios.

.....

13 Por ejemplo, en España las “áreas metropolitanas” son creadas por las Comunidades Autónomas, por medio de ley.

14 En España, por ejemplo, la ley básica establece que las diputaciones de las provincias a las que pertenezcan los municipios que pretendan constituir una mancomunidad deberán emitir un informe sobre el proyecto de estatutos de la misma.

- En Austria, las asociaciones de municipios de Derecho Público (*Gemeindeverbänden*) pueden ser impuestas de manera obligatoria por parte del *Land* (por ejemplo en el Tirol).
- En Turquía, el Consejo de Ministros puede decidir llevar a cabo / imponer la asociación de varios municipios
- En Portugal, la cooperación obligatoria, concretada a través de las denominadas “agrupaciones de municipios”, se remonta a 1979. Curiosamente, estas agrupaciones obligatorias (hoy prácticamente desaparecidas) fueron el germen de la evolución actual hacia las asociaciones voluntarias.
- En España, y junto a las estructuras “puras” de cooperación intermunicipal voluntarias, como son las “mancomunidades”, existen también las áreas metropolitanas, que son creadas, modificadas y suprimidas por las Comunidades Autónomas (a través de Ley de su parlamento). La legislación autonómica que regula las tres áreas metropolitanas actualmente existentes (dos en la Comunidad Valenciana y una en Cataluña) no establece expresamente el carácter “voluntario” o más o menos forzado por el nivel autonómico de estas estructuras, aunque predomine implícitamente este segundo carácter, dado que no se establece la iniciativa municipal en la creación de estas entidades y a lo sumo se prevé un derecho de audiencia de los municipios afectados, (pero no de propuesta o iniciativa) en la línea de lo preceptuado por el art. 43 de la Ley 7/1985, de 2 abril, LRBRL¹⁵. Se trata, por lo tanto, de agrupaciones forzosas de municipios, acordadas por el nivel autonómico.
- En Eslovaquia, la cooperación intermunicipal puede ser impuesta obligatoriamente por el Estado en el caso de las competencias delegadas.
- En el Reino Unido, los departamentos ministeriales centrales pueden establecer obligatoriamente *joint boards* entre dos o más municipios, para que presten conjuntamente servicios como los de policía o bomberos (*joint police boards, joint fire boards*).
- En Suecia, la cooperación puede ser obligatoria en el caso de un plan regional que prevea la utilización coordinada de agua y de suelo de los municipios afectados.
- En Austria, tanto la federación como los estados federados pueden establecer obligatoriamente entes asociativos intermunicipales por virtud de ley, previa audiencia de los municipios afectados.

.....

15 Vid. Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen local de Cataluña (arts. 94-96). Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana (arts. 73-86).

- En Grecia, finalmente, la Ley prevé la posibilidad de imponer obligatoriamente a un municipio que participe en una asociación intermunicipal preexistente, decisión que será adoptada por el Secretario General de la Región (representante del Estado) en alguno de los siguientes casos: a) cuando la satisfacción de las necesidades de los vecinos no pueda asegurarse de otra manera; b) cuando así lo decida el consejo de administración de la Mancomunidad o asociación de municipios; y c) cuando la entidad local en cuestión forme parte del ámbito geográfico sobre el que ejerza competencias la asociación municipal ya constituida.

II. MARCO INSTITUCIONAL GENERAL DEL INTERMUNICIPALISMO

En este epígrafe abordaremos tres aspectos caracterizadores del marco institucional y legal regulador del intermunicipalismo. En primer lugar, indagaremos si existe un “derecho” a cooperar y asociarse, del que sean titulares los municipios u otras entidades locales. En segundo lugar, constataremos la densidad regulatoria de la normativa del intermunicipalismo y el correlativo ámbito de la auto-disposición de que gozan las entidades locales. Por último, identificaremos los tipos o estructuras más habituales de cooperación local.

1. EL DERECHO DE COOPERAR Y EL DE ASOCIARSE

Con carácter general, el intermunicipalismo se apoya sobre un “derecho” o sobre una “potestad” de autoorganización para el ejercicio en común de las competencias y de los servicios que se derivan de las disposiciones legales reguladoras de las entidades locales. El análisis de las diferentes situaciones nacionales confirma que ese derecho o competencia está por lo general reconocido de una manera explícita por la Ley, cuando no por la misma Constitución interna, aunque pueda evidentemente hallar su fuente última en la tradición histórica del país o estar implícitamente recogida en la legislación de régimen local. Atendiendo a ese dato normativo, se podría llevar a cabo la siguiente tentativa de clasificación sencilla de países, de manera que tendríamos:

- a) Por un lado, países en los que el derecho de cooperar y/o el de asociarse están reconocidos en la Constitución nacional: es el caso Países Bajos (desde 1922), Austria, Portugal, o Bélgica (desde 1921). En Alemania, el derecho de cooperar se considera incorporado en el contenido de la garantía constitucional de la autonomía local.

b) Por otro lado, estados en los que el Derecho de cooperar está reconocido en las constituciones de los Cantones o *Länder*: sería el caso de Suiza (de manera implícita).

c) En tercer lugar, naciones donde este derecho de cooperar y asociarse con otras entidades locales está reconocido en los textos legales reguladores de la Administración local. Esta categoría es sin duda la más nutrida, puesto que incluye a la gran mayoría de países, entre los cuales se pueden citar aquí Eslovenia, Francia, Grecia, Reino Unido, Azerbayán, la “antigua república yugoslava de Macedonia”, Rumanía, Armenia, Rusia, Noruega o España¹⁶. Hay que subrayar que, en los países dotados de estructura federal o fuertemente descentralizada, además de la legislación nacional, la legislación específica de cada *Región / Land* o Comunidad Autónoma puede reconocer también este derecho a las entidades locales¹⁷.

d) Jurisdicciones en las que el derecho de cooperar y el de asociarse se encuentra recogido también en la legislación sectorial y/o encuentra su fuente en los principios inmanentes a la tradición jurídica del país: Dinamarca.

Aunque esta contribución se centra fundamentalmente en la cooperación entre municipios *stricto sensu*, también tiene evidente interés conocer si, en el ordenamiento jurídico interno, las demás entidades locales disponen igualmente del derecho o de la capacidad de cooperar y de asociarse, ya tengan ámbitos menores al municipal o sean de carácter supramunicipal.

En este sentido, hay que empezar descartando a aquellos países en los que no existen entidades locales de segundo nivel (caso de Eslovenia, Austria o Armenia), donde evidentemente el derecho del que aquí se está hablando no está reconocido, naturalmente, más que a los municipios. En los demás países, el derecho de cooperar está al alcance de casi todas las administraciones territoriales no estatales, ya sean de primer o de segundo nivel. Así, por ejemplo:

- en Dinamarca los “condados” disponen del derecho de asociarse;
- en Rumanía la cooperación interprovincial es muy fuerte;
- en Turquía, las provincias y las aldeas, además de los municipios, pueden asociarse para la prestación de servicios públicos, lo que permite crear asociaciones “homogéneas” (constituidas exclusivamente por entidades del mismo tipo) o “mixtas” (constituidas por municipios y por provincias, por ejemplo);

.....

16 Vid. art. 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que reconoce el asociacionismo como un auténtico “derecho”. Vid. asimismo los arts. 35 y 36 del RDLeg de 18 de abril de 1986 o el Real Decreto de 11 de julio de 1986.

17 En España, la legislación autonómica también proclama y reconoce estos derechos.

- en Bélgica, la Constitución fue modificada en 1921 con el fin de autorizar las uniones tanto de provincias (*provinces*) como de municipios¹⁸;
- en Portugal, las entidades locales de dimensiones inferiores al municipio (*freguesias*) también tienen el derecho de asociarse;
- en la Federación Rusa, los tres tipos básicos de entidades locales existentes tienen el derecho de desarrollar la cooperación intermunicipal;
- en Noruega, los “municipios provinciales” (entidades de segundo nivel) también disponen de estos derechos;
- en Letonia, las entidades regionales tienen el derecho de cooperar;
- en España, la asociación de entidades locales de segundo nivel (provincias) ha sido autorizada explícitamente por la legislación nacional a partir de 1913, pero la legislación nacional actual no prevé de manera explícita este tipo de asociación, lo que no impide a la legislación regional regular la cooperación interprovincial sobre su territorio;
- en los Países Bajos, el derecho de cooperación y colaboración se reconoce a todas las entidades locales;
- en Eslovaquia, las regiones también tienen el derecho de asociarse entre ellas, y ese es el caso también en Suecia para los condados o regiones del sur del país;
- en Alemania, finalmente, la cooperación entre los *Kreise* (autonomías locales de segundo nivel) e incluso entre los *Länder* es posible y frecuente.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL: REGULACIÓN EXÓGENA *VERSUS* AUTO-DISPOSICIÓN LOCAL

Un aspecto interesante del intermunicipalismo radica en si está fuertemente reglamentado por la legislación estatal o subestatal (del *Land / Région / Kanton / Comunidad Autónoma*) o si, por el contrario, el régimen jurídico de cada organización asociativa está total o mayoritariamente determinado *ad hoc*, por la decisión de los municipios partícipes. Naturalmente, la estructura territorial del Estado tiene una consecuencia evidente sobre la mayor o menor uniformidad de la regulación del intermunicipalismo. En los países unitarios (Portugal, Turquía), la reglamentación es uniforme, mientras que en los países federales o muy descentralizados, la regulación del asociacionismo municipal puede variar de una *Région / Land / Kanton* al otro (Bélgica, Austria, España, Alemania, Italia).

.....

18 Vid. M. BOUVIER: «Local Government in Belgium», en VV. AA.: *Local government in the member states...*, op. cit., p. 57.

En este campo, las distintas realidades nacionales ofrecen situaciones dispares. En ciertos países (como Francia, Portugal o Grecia), el régimen jurídico del intermunicipalismo está fuertemente reglamentado y encuadrado jurídicamente por la legislación emanada del nivel central, y por lo tanto no deja más que un pequeño margen de maniobra o de autoconfiguración a los municipios. En cambio, en la mayoría de los países europeos la regla es la inversa.

Por ejemplo, en los Países Bajos una ley específica sirve de marco normativo general a la cooperación intermunicipal (aprobada en 1994/2006), pero los municipios pueden determinar y autodisponer numerosos aspectos organizativos y funcionales por medio de acuerdos y convenios¹⁹. También en Luxemburgo existe una ley específica sobre la cooperación asociativa intermunicipal, aprobada el 23 de febrero de 2001. En Alemania, aunque las leyes de los diferentes *Länder* sean bastante exhaustivas, dejan a los municipios el derecho de elaborar los estatutos reguladores de la estructura de cooperación. En Suiza, la densidad de la reglamentación puede variar de un *Kanton* a otro. En España, puede decirse que no existe en puridad un régimen uniforme ni siquiera “básico” de las estructuras intermunicipales de cooperación. Mancomunidades y áreas metropolitanas se rigen prácticamente en exclusiva por el Derecho autonómico, salvo las concisas previsiones legales de la normativa básica. Por lo tanto, los requisitos que deben observar las mancomunidades u otras fórmulas asociativas, tanto de carácter material como procedimental se regulan preferentemente en la legislación autonómica. En cualquier caso, el grueso de la configuración orgánica y operativa de la estructura de cooperación se deja al alcance de la voluntad y decisión de los ayuntamientos participantes. El régimen jurídico de la cooperación intermunicipal está de ese modo esencialmente determinado por medio de las decisiones de los municipios participantes en la estructura asociativa, voluntad que cristaliza en los “estatutos” de la mancomunidad u otro organismo de cooperación intermunicipal. En Letonia, la cooperación municipal no está regulada de manera detallada, y los aspectos concretos de dicha cooperación son determinados igualmente por las decisiones de los municipios concernidos. En la República checa, por último, la legislación de régimen local distingue entre las fórmulas que puede adoptar la cooperación intermunicipal en el campo del ejercicio de competencias y servicios “propios” y la que puede cristalizar cuando ejercitan competencias “delegadas”²⁰.

.....

19 Vid. I. VAN HAAREN-DRESENS: «Local Government in the Netherlands», en VV. AA.: *Local government in the member states...*, op. cit., pp. 469-471.

20 Vid. S. KADE KA: «Local Government in the Czech Republic», en VV. AA.: *Local government in the member states...*, op. cit., p. 125.

En el otro extremo del arco, hay países en los que la legislación puede llegar a ser muy general en materia de cooperación municipal y ni siquiera establecer reglas concretas sobre la tipología de las formas y de los mecanismos de cooperación intermunicipal (casos de Rumanía, Armenia y Georgia). Es más, puede que no exista ningún tipo de legislación *administrativa* al respecto, porque se considere que las asociaciones de municipios se regulan o deben regularse por el Derecho privado, y las únicas normas que se aplican a las estructuras orgánicas de cooperación intermunicipal son el Código de Comercio o el Civil (caso de Eslovaquia).

La existencia o no de una reglamentación fuerte del intermunicipalismo es una cuestión importante, dado que *a priori* sería posible establecer una conexión o una regla proporcional entre el nivel de reglamentación *exógena* del intermunicipalismo y el grado de autonomía de las entidades locales. Este vínculo podría revelar que en aquellos países donde el intermunicipalismo está regulado de manera muy minuciosa por la legislación de régimen local, la libertad de configuración de los municipios (y por lo tanto la autonomía local) se encuentra limitada o reducida, dado que no pueden determinar ningún elemento importante de las estructuras de cooperación. Correlativamente, en los países donde el intermunicipalismo está poco regulado, los municipios dispondrían de un alto grado de autonomía. Sin embargo, esta conclusión no puede extraerse sobre la base de la mera comparación empírica de los cuerpos legislativos, puesto que en las naciones donde el intermunicipalismo no se encuentra fuertemente reglamentado es posible identificar dos situaciones diferentes: por un lado, países como España, donde los municipios disponen de hecho de un alto nivel de autonomía; y por otro, países como Rumanía o Armenia, donde la regulación del intermunicipalismo es mínima o prácticamente inexistente, situación esta última que no debe interpretarse como resultado de una decisión positiva del legislador central a favor de una restricción regulatoria (deferente hacia la autonomía local) sino más bien como una falta de interés político, justificada por el hecho de que el intermunicipalismo tiene poca importancia en el país.

3. PRINCIPALES FORMAS QUE ADOPTA LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

En Europa, la cooperación intermunicipal se presenta bajo una gran variedad de formas, tipos y regulaciones jurídicas, en función de la tradición constitucional y municipal de cada país. Estas modalidades de cooperación intermunicipal pueden estar reguladas por la legislación nacional, exclusivamente (Francia, Portugal, Grecia, etc.); sólo por la legislación “subestatal” (casos de Bélgica, Alemania, Suiza) o por ambas (España, Italia). Aunque los mecanismos y formas de cooperación intermunicipal son muy diversos, es posible destacar las siguientes realidades:

a) En algunos países, la legislación interna prevé, de un modo bastante minucioso, un abanico amplio de diferentes modalidades de cooperación entre municipios. Ese sería el caso de Francia, donde se pueden identificar hasta una decena de formas diferentes de estructuras específicas de cooperación; o el de Italia, donde el texto refundido del 2000 prevé hasta cinco “formas asociativas” diferentes, o de Grecia, donde el texto refundido sobre las entidades locales prevé hasta cuatro modalidades diferentes.

b) En otros en cambio, el abanico de posibilidades organizativas es mucho más reducido, estando limitado a una o dos formas principales de cooperación. Ese sería el caso, por ejemplo, de España (al menos al amparo de la legislación estatal), donde las “mancomunidades” y las “áreas metropolitanas” constituyen las únicas estructuras asociativas puramente intermunicipales a las que se reconoce la calidad de entidad local.

En el caso extremo de Liechtenstein, no existe una forma o estructura específica de cooperación intermunicipal, dado que el propio Principado nació como resultado del esfuerzo cooperativo de once municipios.

c) En algunas naciones, finalmente, los municipios pueden ciertamente crear personas jurídicas de Derecho privado, pero no así estructuras jurídico-administrativas que puedan ser consideradas como entidades locales o aun como organismos públicos (ejemplo: Bulgaria).

d) Finalmente, la legislación de régimen local puede permitir de manera genérica la cristalización orgánica de la cooperación intermunicipal pero no establecer ella misma un código o tipología cerrada específica de estructuras. Sería el caso de Rumanía.

Con carácter general, los municipios son libres de elegir, entre las diferentes fórmulas organizativas reguladas en la legislación interna, cuál es la que mejor se adapta al esfuerzo cooperativo pertinente, como se ha señalado más arriba, en determinados casos la cooperación puede ser impuesta por la ley o por un nivel administrativo “superior”. Con el fin de establecer una primera clasificación entre los tipos de estructuras orgánicas en las que cristaliza la cooperación intermunicipal, podemos establecer las siguientes grandes modalidades:

A. Cooperación informal

Los municipios pueden cooperar entre sí *de facto*, o asistirse mutuamente, de manera espontánea o informal, fuera de un marco jurídico o subjetivo permanente. Tal es el caso, por ejemplo, cuando un municipio ayuda a otro municipio vecino con ocasión de un incendio, de una catástrofe natural o de un accidente. Todos los países prevén esta posibilidad, que no está regida por un marco jurídico material preciso o detallado.

B. Convenios

Cuando dos o más municipios quieren establecer un marco más estable, formalizado y permanente de cooperación, pueden firmar libremente convenios, acuerdos o contratos entre ellas. Todos los países europeos admiten esta forma de colaboración intermunicipal, bajo fórmulas negociales que adoptan diferentes formas o denominaciones según el país de que se trate: *Arbeitsgemeinschaften* en Alemania; *Samarbetsavtal* en Suecia; “contratos de cooperación intermunicipal” y los “contratos de planificación” en Grecia; “convenios interadministrativos de cooperación” en España, etc. Con arreglo a dichos convenios, los municipios partícipes se comprometen a cooperar, colaborar y asistirse mutuamente en campos o sectores concretos (por ejemplo, para la realización en común de trabajos públicos, o para la prestación en común de servicios públicos como el transporte, el intercambio de funcionarios, etc.).

Estas fórmulas convencionales no cristalizan necesariamente en la creación de nuevas organizaciones o personas jurídicas, sino que son la manifestación de una potestad o de una competencia que se desprende normalmente de la personalidad jurídica y capacidad de obrar plena y completa de las entidades locales. En algunos países, estos convenios tienen la naturaleza de un contrato entre personas jurídicas y se rigen por el Derecho civil o privado, mientras que en otras latitudes se rigen íntegramente por el Derecho administrativo (España).

La utilización de esta forma de cooperación está a menudo indicada en el marco de necesidades puntuales o específicas de colaboración y cooperación, que no ameritan ser canalizados a través de una estructura administrativa específica y permanente. En cambio, puede que sea la única modalidad de cooperación intermunicipal disponible en el país, si su Derecho interno prohíbe a los municipios establecer estructuras administrativas permanentes de cooperación (como sucede en Bulgaria y en Letonia). De modo bastante uniforme, los municipios suelen disponer de suficiente autonomía y de amplia discreción para firmar entre ellos todo tipo de acuerdos o de convenios bilaterales o multilaterales en el ámbito de la cooperación intermunicipal. En general, estos convenios no tienen que ser autorizados por un nivel administrativo situado en un nivel por encima del municipal, aunque en ciertos países los municipios concertantes deben al menos informar al Estado o a la *Región / Land / Kanton* del que forman parte.

C. Creación de organizaciones permanentes, de Derecho público o privado

Los municipios pueden decidir llevar a cabo la creación de nuevas organizaciones, que se convierten en personas jurídicas dotadas de personalidad ju-

rídica propia y diferenciada de las de los municipios cooperantes. En esta categoría es igualmente posible discriminar entre varios subtipos, según la modalidad elegida:

a) ***Constitución de sociedades mercantiles***

Esta modalidad subjetiva de cooperación intermunicipal es muy común en países como Suiza, donde la denominada *Privatrechtliche Aktiengesellschaft*, o sociedad de Derecho privado por acciones suele crearse en el campo de la gestión de ciertos servicios públicos como los transportes, la energía o la gestión de los residuos. Las acciones de dicha sociedad se reparten entre los municipios constituyentes, en función de criterios variables (extensión, población) o del desembolso económico respectivo. Lo mismo puede decirse de Alemania y Austria.

b) ***Creación de personas jurídicas de Derecho privado***

Este sería el caso de las fundaciones de Derecho privado, también presentes en Suiza (*Privatrechtliche Stiftungen*) y en España (*fundaciones locales*, con representantes de varias entidades en su patronato)²¹. Posiblemente, el Derecho interno no prevea que la sociedad mercantil o la fundación constituyan formas genuinas de cooperación intermunicipal por la legislación de régimen local, lo que pasa es que los municipios pueden, desde luego, acudir a estas fórmulas subjetivas en el ejercicio de su capacidad de autoorganización y de su capacidad de obrar. En Dinamarca, las *Kommunale faelleskaber* son las estructuras propias de la cooperación intermunicipal pero tienen la naturaleza jurídica de organizaciones de Derecho privado, aunque no son sociedades mercantiles

c) ***Creación de estructuras específicas de Derecho público***

Los municipios cooperantes pueden llevar a cabo la creación de una estructura con naturaleza jurídico-pública y regida por el Derecho administrativo, que puede ser considerada ella misma o bien como una entidad local a todos los efectos, como un organismo público sin aquella naturaleza o como una organización sin personificar. Evidentemente, esta fórmula es la más rica e interesante jurídicamente, por lo que es objeto de análisis en el punto siguiente.

.....

21 *Vid.* el interesante informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, de 23 de febrero de 2012, relativo a las fundaciones de ámbito local (ejercicio 2009). De él se desprende la existencia (en ese año) de 267 fundaciones locales en España, 157 en las que el fundador era una única entidad local y 93 en las que la dotación fundacional se repartía entre varias entidades locales. Por cierto que en este informe el Tribunal de Cuentas critica abiertamente el recurso a la técnica fundacional en el ámbito local y evalúa de modo negativo la situación general de este conjunto de organizaciones, desde la perspectiva jurídico-institucional y de fiscalización del gasto.

IV. LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS ESPECÍFICAS DEL INTERMUNICIPALISMO

1. APROXIMACIÓN AL FENÓMENO

En la mayor parte de los países europeos, la Ley reconoce a los municipios la capacidad o el derecho de crear estructuras *ad hoc*, de naturaleza administrativa, para la cooperación y la gestión en común de servicios y responsabilidades locales. Estas estructuras pueden tener su propia personalidad jurídica, diferente e independiente de las de los municipios que las han creado. Existen algunas excepciones, empero. Por ejemplo, las legislaciones búlgara y letona no reconocen a los municipios el derecho de crear estructuras administrativas para la cooperación que sean verdaderos organismos o entidades públicas.

A veces, la legislación nacional prevé diferentes tipos de estructuras de cooperación (Alemania, Francia), dejando que los municipios interesados elijan el tipo que resulte más indicado a su juicio. Por ejemplo en Francia se prevén hasta tres tipos básicos de *Établissements publics pour la coopération intercommunale* o *EPCI*. En otras ocasiones la legislación interna sólo prevé un tipo concreto de estructura subjetiva (caso de Luxemburgo, con los *syndicats de communes*). En los Países Bajos la ley reguladora del intermunicipalismo prevé cuatro formas o mecanismos diferentes. En Polonia, la Ley de autonomía local establece tres formas posibles de canalizar orgánicamente la cooperación municipal²². En Alemania, además, esta diversidad de tipología se acrecienta porque es la legislación de los *Länder* la que prevé las diferentes fórmulas o estructuras de cooperación que están al alcance de sus respectivos municipios, lo que conduce a un alto número de formas posibles.

La importancia de esta modalidad de cooperación es muy grande en aquellos países que disponen de un intermunicipalismo vigoroso, incluso si a veces resulta difícil obtener o conseguir datos estadísticos más o menos centralizados y actualizados sobre el número de organismos de cooperación intermunicipal y su tipología específica²³. Las cifras relativas a estas organizaciones jurídico-públicas confirman su importancia. Francia, sin duda, es la campeona en este campo, con una *intercommunalité* feraz (o desbocada, para los críticos). Los datos son eloquentes: en el Hexágono existen en torno a 17.600 entidades de cooperación intermunicipal (incluyendo las *communautés* y los *syndicats de communes*).

.....

22 Vid. M. KULESZA / D. SZESCILO: «Local Government in Poland», en VV. AA.: *Local government in the member states...*, op. cit., p. 496.

23 De hecho, en numerosos países esas cifras o datos no son disponibles, o son de muy difícil obtención (como en la “antigua república yugoslava de Macedonia” o en Bosnia-Herzegovina). En otros, sólo se dispone de datos actualizados relativos a los *hermanamientos* entre municipios (Grecia).

Luxemburgo es un país mucho más pequeño, pero donde las cifras porcentuales son también elocuentes, pues existen 111 municipios y 70 *syndicats de communes*²⁴, asociaciones que además manejan un conjunto de recursos presupuestarios que representan aproximadamente el 15 % de los presupuestos locales (10 % en los Países Bajos).

En España, los municipios que participan en alguna estructura específica de cooperación son muy numerosos, sobre todo en ciertas Comunidades Autónomas. Por ejemplo, y de acuerdo con los datos del Registro de Entidades Locales actualizados a 2012 existen 1027 mancomunidades en nuestro suelo²⁵ (eran 984 en 2006). El porcentaje de municipios que participan en al menos una mancomunidad es bastante alto: 97 % de los municipios de Navarra son miembros de al menos una mancomunidad, siendo esa cifra de 92 % en el caso de Extremadura, 84 % en Castilla-La Mancha, 78 % en el País Vasco, etc. Por lo que se refiere a las áreas metropolitanas, en la actualidad existen tres, una en Cataluña²⁶ y dos en la Comunidad Valenciana²⁷.

En el otro extremo septentrional de Europa, en Finlandia, existen 336 municipios y en torno a 200 *kuntayhtymä* (o “entidades locales comunes”), que constituyen un auténtico “segundo nivel” de municipalismo.

2. PRINCIPALES TIPOS DE ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

Las aquí denominadas “estructuras administrativas para la cooperación intermunicipal” gozan naturalmente de denominaciones y perfiles a lo largo y ancho de Europa. Para ofrecer un panorama general de esta abigarrada tipología, el cuadro del Anexo que figura al final de este trabajo recoge la denominación y tipología básica de las entidades asociativas municipales en cada uno de los países europeos. En cualquier caso, y más allá de su diversidad tipológica y jurídica, todas estas estructuras comparten un trazo común, y es que son organizaciones de Derecho público, pero su perfil institucional y su naturaleza jurídica varían. A los efectos de su sistematización expositiva podríamos dividir estas estructuras en los siguientes grupos: **a)** en primer lugar, estructuras comunes que carecen de personalidad jurídica, del tipo *board*, “comisión”, “oficina conjunta”; **b)** en segundo lugar, estructuras asociativas que se consideran como organismos o

.....
24 Vid. M. GOERENS: «Local Government in Luxemburg», en VV. AA.: *Local government in the member states...*, *op. cit.*, p. 417.

25 Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Registro de entidades locales.

26 Área metropolitana de Barcelona.

27 Entidad metropolitana de servicios hidráulicos y entidad metropolitana para el tratamiento de residuos.

entidades públicas, por ejemplo las *Gemeindeverbände* austríacas o los *Syndicats de communes* en Francia. Están dotados de su propia personalidad jurídica, diferente de las de los municipios creadores y disponen de plena capacidad jurídica para llevar a cabo sus tareas y responsabilidades específicas. Tienen igualmente sus propios presupuestos, recursos financieros, personal y bienes, etc.; c) por último, en algunos pocos países dichas entidades asociativas son consideradas incluso como entidades locales a carta cabal (las *Mancomunidades* en España, las *Unioni di comuni* en Italia).

Por lo que respecta a su “fin fundacional”, algunos entes asociativos se constituyen para satisfacer o prestar un único objetivo o servicio público, mientras que otros pueden tener un radio de actuación más amplio, gestionando varios servicios públicos diferentes. En Francia las asociaciones del primer tipo fueron permitidas en 1890 y hoy existen casi 10.500; las segundas fueron permitidas a partir de 1959 y hoy hay 1360). Aparte de estas fórmulas tradicionales, en algunos países existen organizaciones específicas que permiten a los municipios partícipes transferir la ejecución de una tarea a uno de los municipios participantes. Sería el caso de los *Centrumgemeende* en los Países Bajos, de las *öffentlich-rechtliche Vereinbarung* en Alemania, o del *Sitzgemeindemodell* en Suiza.

Otras formas de estructuras administrativas pretenden satisfacer las necesidades específicas de un espacio intermunicipal o metropolitano, constituido por la existencia de una gran ciudad, rodeada por otros municipios que, poco a poco, han sido absorbidos por la expansión territorial de la primera hasta formar de facto una conurbación única. Ese sería el caso de las *áreas metropolitanas* en España, de las *communautés urbaines* o *communautés d'agglomération* en Francia, y de las *Grandes áreas metropolitanas* y *Comunidades urbanas* en Portugal. Estas entidades son también frecuentes en Alemania, bajo los nombres de *Stadt-Umland-Verbände* o *Regionalverbände*.

Del mismo modo, los municipios pueden también formar parte de consorcios, organismos integrados por entidades locales y otras administraciones, como la administración regional. En razón de este carácter mixto, estas estructuras quedan fuera de nuestro análisis, como se ha señalado al principio.

3. PROCEDIMIENTO PARA LA CONSTITUCIÓN DE ESTAS ORGANIZACIONES

A. Creación

El procedimiento de creación de una estructura o entidad jurídico-administrativa específica para la cooperación intermunicipal se regula exclusivamente por la legislación nacional de régimen local en los países unitarios (Francia, Portugal) o por la del *Länd / Kanton / Région* en los federales (Suiza, Alemania, Bélgica).

En los estados que disponen de una descentralización política profunda (como España e Italia), la legislación nacional se limita a establecer los aspectos generales del procedimiento de establecimiento²⁸, aspectos que pueden ser desde luego complementados por la legislación de las *Comunidades Autónomas* o de las *Regioni*.

De acuerdo con el principio de voluntariedad que informa el intermunicipalismo, la creación de estructuras administrativas específicas de cooperación intermunicipal depende de la decisión de los municipios afectados. En este punto la legislación interna suele identificar al órgano municipal competente para la adopción del acuerdo pertinente, así como, en su caso, la mayoría necesaria si dicho órgano no es monocrático. Con carácter general, el órgano municipal competente para adoptar las decisiones que sean precisas para la creación y puesta en marcha de un organismo de cooperación municipal es el órgano colegiado de gobierno y administración (el Pleno, *Conseil communal*, *Gemeinderat*, etc.). La legislación interna suele establecer que los consejos de los municipios creadores deban adoptar sus acuerdos por mayoría y, en su caso por alguna forma de mayoría cualificada (mayoría absoluta, por ejemplo)²⁹ pero en ningún país se exige la unanimidad.

La legislación nacional puede además establecer algunas condiciones específicas para que los municipios puedan iniciar el procedimiento de creación de estos organismos de cooperación, por ejemplo que exista homogeneidad territorial entre los municipios promotores, un número mínimo de habitantes o de municipios afectados, que éstos sean vecinos o limítrofes, etc. En un reducido número de países esas restricciones no existen en absoluto³⁰. Otro aspecto importante de estos organismos intermunicipales de cooperación es que, como regla general, los municipios tienen la potestad (o la obligación previa) de aprobar una reglamentación interna (*by-laws*, *statuts*, *statuti*, *estatutos*, etc.) que determine la estructura, la financiación, las atribuciones y organización interna del nuevo organismo o entidad local asociativa.

.....

28 En el caso de España, las únicas disposiciones de la legislación estatal básica se concentran en el art. 44.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, LRBRL. Vid. asimismo el art. 35.3 del RDLEg 781/1986, de 18 de abril.

29 En nuestro país los acuerdos aprobatorios de la constitución y Estatutos de las Mancomunidades han de ser adoptados por cada Ayuntamiento con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, previa información pública por plazo de un mes (Art. 35.3 RDLEg 781/1986, de 18 de abril).

30 En España, no es ni siquiera necesario que los municipios que pretendan asociarse pertenezcan a la misma provincia o que entre ellos haya continuidad territorial (art. 35.1 RDLEg 781/1986).

El procedimiento de aprobación de esas normas estatutarias también es objeto de regulación³¹, así como en su caso la necesidad de publicarlas en el diario oficial del Estado, de la región / *Land* o de la provincia³². Ciertos informes previos, de carácter sectorial, o emanados de otras Administraciones territoriales, suelen también ser exigidos en el procedimiento de constitución de las entidades municipales asociativas³³.

Por desgracia, una característica es casi general en este tipo de procedimientos, y es el reducido papel o protagonismo que en el mismo tienen los vecinos de los municipios que pretenden asociarse, generalmente reducido a la existencia de un periodo de información pública (sobre este particular, *vid. infra*, punto 4.3.6).

B. La intervención de las autoridades administrativas “superiores” en el proceso de creación de la entidad asociativa

Tal y como se ha indicado más arriba, el carácter voluntario y espontáneo que es propio del intermunicipalismo no quiere decir que la creación y puesta en marcha de estructuras administrativas de cooperación sea posible sin la intervención de las Administraciones denominadas usualmente “superiores” (la de la región, el *Land*, el *Kanton*, el *Bund*, etc.). Por regla general, los organismos públicos de cooperación intermunicipal son establecidos por virtud de la simple o mera voluntad de los municipios partícipes, pero a veces deben ser también “reconocidos” o “autorizados” por alguna de esas Administraciones “superiores”, o al menos ser inscritos en un registro gestionado por dichas autoridades.

De hecho, en ciertos países está prevista de modo expreso la intervención del Estado, ya sea para iniciar el procedimiento de creación de un organismo intermunicipal, ya sea para su reconocimiento efectivo. Por lo tanto, para la constitución de ciertos tipos de estructuras de cooperación, los municipios no disponen más que de la facultad de iniciación del procedimiento, que es concluido y resuelto por decisión de la región/estado, etc. Los municipios se limi-

.....

31 La legislación española establece que el conjunto de los concejales de los ayuntamientos que intervengan en la creación de una Mancomunidad deben constituir una “asamblea”, que elaborará y aprobará los pertinentes Estatutos.

32 En España es preceptiva la publicación de los respectivos estatutos de la mancomunidad en el correspondiente boletín oficial, provincial o autonómico. *Vid.* en este sentido, entre otras disposiciones autonómicas sobre este particular, el art. 70 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

33 En España, el art. 44.3.b de la LRBRL establece que las diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de nueva mancomunidad, aunque dicho informe no es vinculante.

tan a “solicitar” la constitución de una estructura de ese tipo. A saber, en Francia, la iniciativa de creación de un organismo intermunicipal puede pertenecer al representante de la Administración del Estado. De hecho, el procedimiento de constitución de estas estructuras intermunicipales (que en el país vecino se denominan genéricamente *établissements publics pour la coopération intercommunale* o *EPCI*) es ciertamente complejo, y en él está prevista la intervención de los municipios interesados, de la comisión departamental (provincial) de cooperación así como del prefecto (*préfet*), que es quien *stricto sensu* toma la decisión de creación del organismo. Además, la legislación nacional establece múltiples criterios materiales que deben ser respetados en cualquier iniciativa de creación de estos establecimientos, como por ejemplo la coherencia geográfica entre los municipios que desean asociarse.

En el Reino Unido, la creación de un *Joint Board* debe ser inicialmente aprobada por el Ministerio central competente. En Luxemburgo, el acuerdo de creación de una asociación de municipios (*Syndicat de communes*) debe ser objeto de aprobación bajo la forma de un acuerdo gran-ducal. En Austria, las asociaciones intermunicipales necesitan la aprobación del *Land* al que pertenezcan los municipios asociados, o de los *Länder* correspondientes si aquellos pertenecen a varios, posibilidad esta que, como se dijo más arriba, se ha permitido recientemente a través de una reforma constitucional. La autorización sólo se concede si se reúnen una serie de criterios formales y materiales³⁴. Finalmente, en Turquía la creación de uniones de municipios necesita de la autorización del Consejo de Ministros. Fuera de esos casos, la autorización de la Región o del Estado (ya federado, ya “central”) no es necesaria. Por lo general, las decisiones de creación de la nueva estructura de cooperación intermunicipal suelen ser simplemente “comunicadas” por los municipios asociados a la administración regional y/o estatal, según los casos.

Por otra parte, la creación de nuevos organismos o entidades asociativas debe ser generalmente objeto de registro administrativo por parte de las autoridades nacionales, cantonales, regionales o equivalentes, y en algunas jurisdicciones es preceptiva la publicación de la decisión por la que se “reconoce”, “autoriza” o “crea” la estructura asociativa en el diario oficial correspondiente. Respecto de la primera cuestión, en España toda “Mancomunidad” debe ser inscrita en el registro nacional de entidades locales. Respecto de la segunda, en la “antigua República yugoslava de Macedonia” la creación de un *Zaednicki administracii* (administración común) debe ser publicada en el Diario oficial de la República.

.....

34 Sobre estas cuestiones, *vid.* A. GAMPER: «Local Government in Austria», en VV. AA.: *Local government in the member states...*, *op. cit.*, p. 35.

C. Organización interna de las estructuras administrativas de cooperación

La organización interna de los organismos y entidades asociativas intermunicipales es una materia de muy difícil sistematización y exposición, dado que, como se ha señalado más arriba, en la mayor parte de los estados europeos dicha organización es determinada por medio de la decisión de creación de los municipios partícipes. La legislación interna o no suele establecer una organización esencial o se limita a disponer unas reglas genéricas.

La organización básica suele estar constituida por un órgano monocrático de representación (presidente), y otro de gestión directa (gerente, *manager*), así como un órgano colegiado deliberante/decisorio constituido por miembros provenientes de los consejos o asambleas de los municipios participantes, que son elegidos por aquellos en un número que obedece o bien a reglas proporcionales varias (porcentaje de aportación al presupuesto de la nueva entidad, número de habitantes, número de concejales de cada municipio partícipe, etc.) o a la regla igualitaria de un representante por municipio asociado. Las instancias directivas monocráticas de estas entidades asociativas son elegidas directamente por los consejos municipales.

Es posible también encontrar reglas específicas, como las que rigen en Noruega: en el caso de creación de una sociedad mercantil, la asamblea plenaria estará compuesta por representantes de los municipios partícipes, en proporción directa del número de acciones que se atribuya a cada municipio. En Alemania, la administración común se confía a un director y es controlada por una asamblea compuesta por representantes de los municipios asociados.

D. La financiación de las estructuras de cooperación

La legislación interna determina el modo de financiar los organismos y entidades asociativas, aunque en algunos este extremo constituye una laguna jurídica (Armenia). La mayor parte de las estructuras de cooperación intermunicipal disponen de sus propios presupuestos y de un patrimonio específico, diferenciado del de los municipios fundadores. El órgano supremo de deliberación y decisión del ente es el que toma las decisiones relativas a la elaboración y aprobación del presupuesto. Como nota general en todos los países, el presupuesto de estas estructuras administrativas se financia total o parcialmente con cargo a aportaciones financieras de los municipios participantes, participaciones que se pueden establecer en el acuerdo de creación o en los estatutos reguladores de la estructura. En otros casos, se determina que la financiación será proporcional al número de habitantes de los municipios participantes (caso de Ucrania).

Más allá de esa nota común, las entidades asociativas pueden también obtener recursos financieros a partir de diferentes fuentes, que variarán en función del per-

fil institucional y legal de cada tipo de entidad : transferencias y subvenciones acordadas por el Estado para proyectos específicos (caso de Liechtenstein), o incluso por la Unión Europea (a través del fondo europeo de desarrollo regional o iniciativas comunitarias como la Urban); también hay que contar entre las posibles fuentes de financiación las donaciones y los rendimientos de sus propias actividades económicas (federación rusa); los rendimientos procedentes de la Seguridad Social (Luxemburgo); las instalaciones, recursos materiales y humanos que son transferidos o adscritos a la entidad asociativa por los municipios mancomunados (regla general). En muchos países, las estructuras de cooperación pueden habitualmente percibir tasas o precios públicos facturando o cobrando los servicios públicos prestados, derechos económicos que deben ser satisfechos por los habitantes de los municipios asociados (casos de España, Finlandia, Suecia, etc.)

Por lo que hace a la posibilidad de que estos organismos o entidades asociativas puedan disponer de una fiscalidad propia, podemos hacer aquí una especie de *summa divisio* de los organismos del intermunicipalismo. En general, estos entes y estructuras asociativas no tienen capacidad para establecer o exigir impuestos propios, pues no están dotados de la potestad tributaria. Es la regla en numerosos países, desde la antigua república yugoslava de Macedonia a Finlandia. En Alemania y Austria esta cuestión depende de cada *Land*. En Suiza, los organismos intermunicipales no pueden exigir impuestos y la legislación cantonal así lo establece de manera explícita, al igual que acontece en Ucrania. En otros países, esta posibilidad es aún más improbable desde el punto y hora en que ni siquiera existen impuestos puramente locales (República Checa). En España, la Ley de Haciendas Locales³⁵ regula (arts. 150 y ss.) los recursos de los entes asociativos municipales, y establece en este terreno que las mancomunidades podrán establecer y exigir tasas, precios públicos y contribuciones especiales, pero no así impuestos.

En Francia existen los dos tipos de organismos de cooperación, los que disponen de una fiscalidad propia y los que carecen de ella. Los primeros pueden recurrir a dos formas diferentes de tributos: por un lado, la llamada *taxe professionnelle* equivalente a nuestro impuesto sobre actividades económicas, que recae sobre las empresas (*taxe sur les entreprises*), así como un recargo complementario calculado sobre una base imponible constituida por los impuestos locales municipales. Por otra parte, reciben una transferencia global del Estado, en concepto de gastos de funcionamiento no afectados. Los segundos son financiados exclusivamente por medio de contribuciones provenientes de los presupuestos de los municipios asociados. Además, ambos tipos de asociaciones municipales reciben transferencias de capital.

.....

35 RDLeg 2/2004, de 5 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

E. El control de las estructuras administrativas de cooperación

En los países unitarios, las autoridades del Estado, ya sean las centrales (el Ministerio del Interior en Turquía) o las desconcentradas (el *préfet* en Francia) pueden ejercer un cierto tipo de supervisión o incluso de tutela sobre las actividades de las estructuras de cooperación, mientras que en los estados federales o fuertemente descentralizados este tipo de control es llevado a cabo, en su caso, por las autoridades del *Land* o de la *région* o Comunidad Autónoma (Bélgica, Austria, Alemania o España).

Por lo que respecta al control ejercido sobre el ente asociativo por parte de los municipios fundadores, esta es evidente y completa, no pudiendo hablarse en Derecho de una “autonomía” del primero respecto de los segundos, dado que no son más que un instrumento al servicio de la prestación de los servicios públicos municipales. Por consiguiente, los municipios pueden establecer diferentes tipos de control sobre la actividad de las estructuras intermunicipales, por ejemplo un control de eficacia o incluso de oportunidad en aquellos asuntos que sobrepasen determinados umbrales o magnitudes presupuestarias o de gestión. Las legislaciones de algunos países (por ejemplo, las regionales en Bélgica) ponen el énfasis en garantizar que la organización intermunicipal está controlada efectivamente por los representantes políticos municipales. Es este sin duda un aspecto central y muy sensible, que conecta con inquietudes de las que se habla en el epígrafe siguiente.

F. Intermunicipalismo, democracia y responsabilidad por la gestión

Como se ha dicho más arriba, los ciudadanos no son por lo común consultados a la hora de establecer una estructura administrativa de cooperación municipal. A mayor abundamiento, los miembros de los órganos rectores e instancias directivas de esas entidades y organismos asociativos no son elegidos tampoco por los ciudadanos. Por otra parte, el asociacionismo intermunicipal supone también una suerte de autoamputación voluntaria de áreas de decisión de los ayuntamientos partícipes, lo que les convierte, en cierta forma, en entes locales de “soberanía debilitada” al haber cedido ámbitos de responsabilidad y gestión en otras estructuras administrativas. En definitiva, los concejales y políticos locales pueden caer en la tentación de escapar a la responsabilidad política primaria a través del mecanismo de delegar la prestación de los servicios públicos en beneficio de estructuras intermunicipales que no pertenecen orgánicamente a ningún municipio en exclusiva y que a menudo parecen funcionar como instancias alejadas del ciudadano. En definitiva, como instancias opacas, irresponsables y ademocráticas.

Estas cuestiones han generado importantes debates en varios países debido al hecho de que los directivos de estas entidades y organismos asociativos no sean elegidos por los habitantes, por su falta de transparencia o dilución de la res-

ponsabilidad, como ha sucedido en Suecia o en Países Bajos. Del mismo modo en Alemania, los aspectos aquí tratados suscitaron en su momento un importante debate jurídico-político, en el que destaca sin duda la sentencia del tribunal constitucional del *Land* de Schleswig-Holstein (26 de febrero de 2010), que declaró incompatible con la constitución estatal la fórmula jurídico-administrativa del *Amt* (oficinas comunes intermunicipales)³⁶. En otros *Länder* se ha llegado a soluciones normativas como las denominadas *Samtgemeinde* (estructura intermunicipalista presente en el *Land* de Baja Sajonia) o las *Verbandsgemeinde* (en el estado federado de Renania-Palatinado). Estas entidades son consideradas como entidades locales o municipios de manera integral, con su propio consejo y su propio alcalde, que son elegidos directamente por los vecinos en las *Samtgemeinde / Verbandsgemeinde*, pero están compuestas a su vez por varios municipios (denominados “municipios locales”), que disponen de su propio pleno y de su propio alcalde, igualmente elegidos por sufragio directo en cada municipio. De este modo se llega a un resultado que puede ser definido como de un municipio de doble grado, altamente democrático, aunque se diferencian de las entidades locales de “segundo grado” típicas como son los *Kreise*.

En el Reino Unido, el carácter “indirecto” de la democracia “intermunicipal”, así como los riesgos de confusión en materia de responsabilidad por la gestión pública, fueron ampliamente criticados antes de las cruciales reformas administrativas de 1974/75.

Pero es sin duda Suiza el país que presenta la situación más interesante en este campo, al igual que acontece con otras cuestiones que tienen que ver con el ejercicio de la Democracia. Por ejemplo, la legislación de régimen local del *Kanton* de St. Gallen establece que, en ciertos casos, la decisión de adherirse a una estructura de asociación intermunicipal pueda ser sometida a referéndum o consulta entre los vecinos del municipio concernido. Otros cantones establecen también reglas similares, lo que quiere decir que la participación ciudadana es alta en el estadio de la constitución de las asociaciones intermunicipales de Derecho público. Además, la participación del público se sigue manteniendo a lo largo de otros momentos de la vida de la organización asociativa, por ejemplo en el momento de su disolución, o en los casos en los que dicha asociación tenga necesidad de recursos financieros extraordinarios. Dichas decisiones pueden asimismo ser sometidas a referéndum, como fue el caso por ejemplo de la construcción del teatro de Friburgo (que es responsabilidad de una asociación intermunicipal), en el que en su día se llegó a pedir la opinión de los ciudadanos

.....
36 Vid. D. SCHEFOLD: «Local Government in Germany», en VV. AA.: *Local government in the member states...*, op. cit., p. 244.

sobre la conveniencia de embarcarse en el endeudamiento necesario para dicho proyecto. Otros cantones han establecido disposiciones análogas en el ámbito del control democrático de las asociaciones intermunicipales de Derecho público (como los de Lucerna o Graubünden). La Constitución del *Kanton* de Zúrich incluso prevé que las asociaciones intermunicipales de Derecho público deben estar organizadas de manera democrática. Aun con todo, la situación sigue considerándose insatisfactoria en ciertos ámbitos.

En otros países, sin embargo, esta situación no parece haber concitado una atención importante ni generado desarrollos normativos específicos para su remedio.

V. DIMENSIONES EUROPEAS DEL INTERMUNICIPALISMO

Lejos de lo que podría pensarse, el fenómeno de la cooperación asociativa intermunicipal no es un puro y exclusivo asunto “interno”, propio de la soberanía, la legislación y las tradiciones domésticas. Antes al contrario, sobre esta faceta a simple vista nacional percuten diferentes desarrollos y ámbitos de reflexión o decisión, que cristalizan en las organizaciones internacionales de las que forman parte los diferentes estados europeos. Aquí analizaremos brevemente la dimensión del intermunicipalismo en las coordenadas de la Unión Europea y del Consejo de Europa.

1. INTERMUNICIPALISMO Y DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

El potencial impacto (negativo) que el Derecho de la Unión Europea (UE) podría llegar a tener sobre el intermunicipalismo ha generado inquietud en ámbitos académicos y políticos, asunto que merece una pequeña reflexión. Es necesario destacar, con carácter preliminar, que el efecto restrictivo del Derecho de la UE sobre las cristalizaciones orgánico-funcionales de la cooperación intermunicipal está exclusivamente circunscrito a una parte de los estados europeos, cabalmente los que son miembros de la Unión, pero no tiene absolutamente ningún efecto o repercusión en los países que no son miembros de esta organización.

En efecto, desde los años 90 del pasado siglo, el (entonces) Derecho comunitario en materia de contratación pública y de defensa de la competencia, así como el que versa sobre los “servicios de interés general”³⁷, han ido proyectando

.....

37 Vid. la Comunicación de la Comisión sobre “los servicios de interés general en Europa”, del año 2000, (DOUE 01/C/17/04) y el libro verde sobre tales servicios en Europa, de 21 de mayo de 2003 (COM (2003)270).

una sombra progresivamente alargada sobre una técnica muy extendida en el ámbito local, que consiste en la creación de sociedades o empresas públicas a través de las que una o varias entidades locales llevan a cabo la prestación de algún servicio público de su titularidad o responsabilidad.

El caso es que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, técnicas tradicionales en el mundo local cuyo origen se remontaban a la noche de los tiempos y que en absoluto tenían por qué contagiarse del *acquis communautaire* han sido objeto, poco a poco, de cuestionamiento, en cuanto a su licitud, por el Derecho de la Unión. Por ejemplo, se ha declarado que la celebración de acuerdos y convenios entre Administraciones públicas puede ser contraria al principio de libre competencia³⁸. Se ha dicho igualmente por el juzgador europeo que la creación de empresas públicas (en este caso locales) para seguidamente encomendarles o encargarles la realización de ciertas actividades, prestaciones o procesos inherentes a responsabilidades o servicios de las entidades locales “encomendantes” puede ser incompatible con las normas europeas en materia de contratos públicos³⁹ si no se celebra la preceptiva licitación pública y se sigue un procedimiento formalizado de adjudicación competitiva del contrato, abierta a cualquier empresa.

De ese modo, en su sentencia de 18 de noviembre de 1999, *Teckal* (C-107/98, Rec. p. I-8121, punto 50), el TJUE estableció que la Directiva 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, relativa a la coordinación de los procedimientos de otorgamiento de contratos públicos de suministros, es aplicable cuando un “poder adjudicador” (en este caso, un municipio italiano) pretende perfeccionar por escrito, con una entidad diferente de ellas misma en el plano formal y autónoma respecto de la misma en el plano decisorio, un contrato a título oneroso que tenga por objeto el suministro de productos, independientemente de que esta segunda entidad sea ella misma un *poder adjudicador* o no⁴⁰. Se ha considerado irrelevante para la inopinada irrupción del Derecho europeo de la contratación en el seno de las técnicas administrativas el hecho de que el “operador económico” sea también un ente administrativo, no tenga ánimo de lucro o ca-

.....

38 Vid. la STJUE en el caso C-305/09, *CoNISMa*.

39 Por ejemplo, la Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y servicios (DO 30.4.2004)

40 Vid. sobre estos extremos la reciente sentencia del TJUE de 9 de diciembre de 2012, asunto C-159/11, *ASL di Lecce*. En ella el Tribunal ha dicho que el Derecho europeo se opone a una legislación nacional que permite la celebración de un contrato, sin licitación pública, mediante el cual se establece una cooperación entre entidades públicas (una de ellas, Universidad) cuando se den ciertas circunstancias.

rezca de una estructura empresarial⁴¹. Por otra parte, la sentencia del TJUE del 2001 en el asunto conocido como *Scala de Milán* (atinente a la ejecución directa de ciertas obras de urbanización) provocó la correlativa alarma y revuelo en el mundo local de no pocos estados miembros⁴². Finalmente, la importante sentencia del TJUE de 10 de noviembre de 2005, *Comisión c. Austria*, tuvo que ver con una empresa municipal cuyo capital social se encontraba en manos del municipio austríaco de Mödling, y que había sido creada precisamente para la prestación del servicio municipal de gestión y eliminación de residuos. En este caso el Tribunal condenó a Austria por violación de la Directiva 92/50.

En algunos ámbitos, y en ciertos momentos, se ha llegado a temer que esta jurisprudencia expansiva pudiera llegar a amenazar a algunas técnicas de instrumentalidad administrativa para la prestación de servicios públicos, pudiendo incluso poner en cuestión las estructuras administrativas del intermunicipalismo.

Sin embargo, la citada jurisprudencia ha sido corregida y matizada, dado que el pretor luxemburgués ha declarado que hay contratos a los que no se aplica el Derecho de la Unión. En primer lugar, la apertura a procedimientos competitivos no es obligatoria en aquellos casos en los que la autoridad pública, que es un *poder adjudicador* en el sentido de las directivas europeas sobre contratación pública, ejerce sobre la entidad cocontratante un “control análogo” al que puede llegar a ejercer sobre sus propios servicios, o cuando esa entidad distinta de la entidad local lleva a cabo toda o la mayor parte de su actividad con la o las autoridades públicas que la controlan (sentencia del TJUE de 11 de enero de 2005, *Stadt Halle y RPL Lochau*, C-26/0; en este mismo sentido, *Teckal*, aptdo. 50). Es lo que se ha denominado la adjudicación *in house* o en favor de medios propios. Por otra parte, tampoco se aplica aquella legislación europea a los contratos que establecen una cooperación entre entidades administrativas o gubernamentales, cuando tiene por objeto garantizar la realización de una misión de servicio público común a las mismas (Sentencia del TJUE de 9 de junio de 2009, *Comisión c. Alemania*, asunto C- 480/06).

Por lo tanto, la preocupación por el hecho de que la creación de estructuras administrativas de cooperación permanente por parte de los municipios para el suministro de servicios públicos comunes pueda ir también en contra de la letra o del espíritu del Derecho europeo que regula los campos de los contratos administrativos y el de la competencia (sobre todo a través de una interpretación y aplicación maximalistas de aquellas disposiciones europeas) parece carecer de fundamento. A nuestro juicio, la posibilidad de que el Derecho de la UE pueda llegar a constituir un obstáculo para el desarrollo del intermunicipalismo en los

.....
41 *Vid.* Sentencia CoNISMa, supra.

42 Sentencia del TJUE de 12 de julio de 2001, asunto C-399/98.

estados miembros de dicha organización es ciertamente menor, dado que en estas cuestiones hay que distinguir netamente entre el problema que suscitan por un lado las empresas públicas (municipales, para lo que aquí importa), y por otro las entidades asociativas municipales.

Las normas europeas en materia de competencia y contratación pública pueden ciertamente llegar a afectar de manera importante a las primeras, sobre todo a la hora de dilucidar si les son o no aplicables las condiciones de exclusión de la legislación sobre procedimiento previo de adjudicación y licitación obligatoria (o adjudicación *in house* en los casos de “control análogo”)⁴³. Sin embargo, el potencial impacto de dichas normas europeas sobre los segundos parece de índole menor. La razón principal es que el Derecho europeo no se opone (y no puede oponerse) a la técnica del intermunicipalismo, en virtud del principio de autonomía institucional de los estados miembros, tal y como ha sido elaborado por la jurisprudencia del TJUE. Las estructuras orgánico-administrativas de los estados miembros son determinadas exclusivamente por el Derecho interno. Por lo tanto, y en virtud de dicho principio, el Derecho de la UE no puede tener un impacto restrictivo (ni tampoco alentador, en cuanto neutro) sobre la decisión auto-organizativa que adopten dos o más entidades locales territoriales en el sentido de dar a la vida una nueva y distinta entidad local, que asume como originaria y propia la gestión y prestación de ciertos servicios públicos de la exclusiva competencia de los municipios cogeneradores. Esta decisión autónoma y libre es una manifestación de la soberanía de la competencia de autodeterminación orgánica y se mueve en diferente longitud de onda que las normas europeas sobre contratación administrativa, licitación pública y defensa de la competencia.

Por otra parte, hay que subrayar que entre los municipios fundadores y el organismo jurídico-público de naturaleza asociativa que aquellos deciden crear no existe en puridad ningún tipo de “contrato” en el sentido de las directivas reguladoras de la contratación pública, no hay sinalagma negocial alguno, lo que de suyo amerita la exclusión de la aplicación de dichas normas europeas a las organizaciones que aquí analizamos. Tampoco hay ni siquiera “encomienda”, comisión, mandato o encargo de servicio alguno, y ni mucho menos “retribución”. De ahí que pueda decirse que no se pueda hablar realmente de *adjudicación* de un *contrato público*. El organismo de cooperación intermunicipal recibe a través del acto fundador, es decir, por transferencia intersubjetiva, la responsabilidad de la prestación del servicio público *vis-à-vis* los ciudadanos. Además, en muchos

.....
43 Vid. un reciente ejemplo de aplicación de dichos criterios en la Sentencia del TJUE de 29 de noviembre de 2012, asuntos acumulados C-182/11 y C-183/11, *Enocord*, en la que se cita la jurisprudencia preexistente.

casos la técnica del asociacionismo intermunicipal se aplica en el ámbito de los servicios llamados “regalianos” (educación, seguridad, etc.), que están a menudo excluidos del ámbito de aplicación de la legislación europea sobre competencia.

Evidentemente, una vez que el organismo, mancomunidad o asociación ha sido creada, se convierte a su vez en un “poder adjudicador” de cuerpo entero, en el sentido del inciso 9 del art. 1 de la Directiva 2004/18/CE de 31 de marzo de 2004 (DO de 30.4.2004), por lo que en los contratos administrativos que dicha entidad asociativa perfeccione con empresas y operadores económicos deberá observar, en su calidad de “poder adjudicador”, las reglas del Derecho europeo. Ahora bien, en el momento genésico de la mancomunidad y en su puesta en marcha de acuerdo con un fin esencial, no se aplica el Derecho europeo, ningún derecho europeo, pues supone una decisión metabólica soberana y discrecional del poder ejecutivo del Estado miembro, en este caso de nivel local.

Sobre la base de este análisis sintético del estado de la cuestión, es razonable concluir que el Derecho de la UE no debería constituir un obstáculo significativo al desarrollo del intermunicipalismo en aquellos estados que forman parte de dicha organización, siempre y cuando se respete el Derecho europeo regulador de la competencia y de los contratos públicos en el funcionamiento y actuación *ad extra* de las estructuras administrativas asociativas.

2. INTERMUNICIPALISMO Y CONSEJO DE EUROPA

A. La Recomendación 221 (2007)

El asociacionismo intermunicipal para la prestación en común de servicios públicos locales ha sido apoyado y alentado institucionalmente de modo decidido por el Consejo de Europa. El texto de referencia está constituido por su Recomendación 221 (2007) sobre la cooperación intermunicipal, adoptada por la Sesión Plenaria del Congreso de Poderes Locales y Regionales (el segundo órgano en importancia después de la Asamblea parlamentaria dentro del organigrama del Consejo de Europa) en su sesión de 1 de junio de 2007⁴⁴.

En dicha Recomendación, el Congreso subraya que la CEAL prevé explícitamente el derecho de las entidades locales a cooperar entre ellas y a asociarse con vistas a reforzar su eficacia y afirmó su apuesta por la cooperación intermunicipal. Entiende el citado órgano representativo de las entidades locales europeas que el intermunicipalismo comporta ventajas comparativas importantes, en comparación con otras técnicas como la fusión de municipios o la privatización de los servicios públicos.

.....

44 Recomendación denominada *Cadre institutionnel de la coopération intercommunale*.

Partiendo de esa base, el Congreso recomienda a los estados miembros del Consejo de Europa que:

- apoyen y fomenten la cooperación intermunicipal;
- establezcan un marco jurídico lo suficientemente preciso y accesible para el ejercicio y el desarrollo de la cooperación intermunicipal, en especial en aquellos que no disponen todavía del mismo;
- lleven a cabo análisis apropiados sobre los costes y beneficios respectivos de la cooperación intermunicipal y de la fusión de municipios y la privatización de servicios, antes de tomar decisiones sobre privatizaciones de tales servicios o de fusión de municipios;
- refuercen el papel de los ciudadanos y vecinos en los momentos de creación y liquidación de los mecanismos y estructuras específicas de cooperación intermunicipal;
- no impongan la integración obligatoria de un municipio en un organismo específico de cooperación (unión, mancomunidad o asociación) más que por razones objetivas de interés supramunicipal.

Como puede verse, hay un alabonazo y un apoyo claro y decidido del Consejo de Europa a favor de intermunicipalismo en los estados miembros que forman parte de esta organización internacional, que es la única realmente paneuropea.

B. La cooperación intermunicipal de carácter transfronterizo

La cooperación y colaboración permanentes entre municipios pertenecientes a diferentes países, generalmente limítrofes, constituye un aspecto especial de las estructuras de cooperación intermunicipal. La norma de referencia en este campo procede, una vez más, del Consejo de Europa. En efecto, prácticamente todos los estados miembros de dicha organización han firmado y ratificado el Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, del Consejo de Europa, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980⁴⁵ así como sus protocolos⁴⁶.

.....

45 *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*. No existe versión oficial en español, al menos en el portal de Internet de este organismo internacional (algo ciertamente curioso para un Convenio llamado “de Madrid”). Tampoco existe versión “auténtica” de este convenio en lengua castellana, dado que los dos únicos idiomas oficiales son el francés y el inglés y el español no es siquiera lengua de trabajo.

46 Sólo faltan en estos momentos Chipre, Islandia, Malta, Macedonia, Serbia, San Marino, Grecia y Reino Unido. España lo firmó el 1 de octubre de 1980 y lo ratificó el 24 de agosto de 1990, entrando en vigor para nuestro país el 25 de noviembre de 1990. El texto del Conve-

En la mayor parte de los países europeos, esta cooperación se encuentra muy desarrollada, debido a los lazos históricos y multiseculares que suelen vincular a los municipios a los que el azar de la Historia sitúa a ambos lados de esas líneas imaginarias que son las fronteras estatales. Este desarrollo de la cooperación transfronteriza está habitualmente favorecida por consideraciones u orientaciones políticas de nivel nacional. Ello explicaría, por ejemplo, que la cooperación transfronteriza se encuentre muy desarrollada entre Suecia y Noruega y en cambio muy poco entre Suecia y otros países vecinos. Habría que citar también el excelente grado de cooperación transfronteriza entre Letonia y Estonia. Se estima que el 70 % de los municipios eslovenos participa en cooperación transfronteriza, con municipios de los países vecinos⁴⁷. En cambio, en otros países esta cooperación está fuertemente restringida o aun prohibida o rechazada, debido a problemas liminares o reivindicaciones territoriales con algún país vecino (serían los casos de Grecia, Macedonia y Chipre, países que cabalmente no han firmado o ratificado el Convenio marco).

En los estados miembros de la Unión Europea, el programa INTERREG (desarrollo de las regiones transfronterizas) ha servido también para desarrollar en gran medida esta cooperación. Es el caso, por ejemplo, de la cooperación entre los municipios de las regiones transfronterizas hispano-francesas y luso-española.

A la luz de este convenio marco, los acuerdos transfronterizos entre municipios, y las estructuras administrativas que de los mismos puedan surgir, deben seguir el procedimiento y las reglas sustantivas establecidas por cada país. Por ejemplo, en el caso de España (Real Decreto de 31 de julio de 1997), las entidades locales que deseen poner en marcha un procedimiento de cooperación transfronteriza tienen que comunicar con carácter preliminar a la administración del Estado los proyectos de convenios o de acuerdos que quieran firmar con municipios del otro lado de la frontera. Esta comunicación previa es una condición que se exige para la validez del convenio intermunicipal, que además deberá ser objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado.

.....

nio fue publicado en el *BOE* del 16 de octubre de 1990. Al amparo de dicho convenio marco, España ha firmado sendos convenios bilaterales con Francia (Tratado de Bayona) y con Portugal (Tratado de Valencia) con el fin de enmarcar la cooperación entre municipios y entidades locales a ambos lados de las respectivas fronteras.

47 Vid. F. GRAD: «Local Government in Slovenia», en VV. AA.: *Local government in the member states...*, *op. cit.*, p. 590.

VI. PERSPECTIVAS Y CONSIDERACIONES FINALES

Las perspectivas de la implantación y el desarrollo del intermunicipalismo a lo largo y ancho de Europa son bastante positivas, en líneas generales. El asociacionismo intermunicipal ha sido reconocido *urbi et orbi* como derecho *cuasi* “fundamental” por el Derecho internacional (Convenios del Consejo de Europa), por numerosas constituciones nacionales (y federadas en su caso), y por la inmensa mayoría de las legislaciones internas sobre régimen local. El intermunicipalismo está fuertemente conectado con la autonomía local, y puede decirse que es un corolario o ingrediente natural e inmediato de aquella.

En los países de Europa occidental y nórdica, tal y como se ha visto, se ha producido un crecimiento feraz de estas estructuras administrativas, que en algunos casos funge como un auténtico segundo nivel local *de facto* y en cualquier caso se articula como alternativa sensata y realista a los proyectos de fusiones de municipios que, o se han cerrado con sucesivos fracasos en demasiadas latitudes, o han necesitado literalmente de décadas para poder abrirse paso en contra de la voluntad de los ciudadanos y el peso de la historia. Incluso en estos países de acendrada tradición intermunicipalista, el número de entidades y estructuras de cooperación no para de crecer.

En los países de Europa central y oriental, el intermunicipalismo se ha desarrollado sensiblemente a lo largo de los últimos diez años, y se considera que la cooperación intermunicipal es una vía no solo benéfica, en términos de economía de gestión y eficacia, sino incluso inevitable (Croacia). Así, en Letonia, varias encuestas de opinión realizadas en la década pasada han demostrado que los políticos locales han modificado su posición en relación con las ventajas e inconvenientes respectivos de la fusión de municipios en relación con los de la cooperación intermunicipal. De modo que en 1998 solo una minoría pensaba que la cooperación pudiera sustituir a la (al parecer inevitable) fusión de municipios, mientras que en el año 2005 la mayoría de concejales se decantaban en favor de la cooperación.

Por otra parte, el intermunicipalismo canalizado a través de estructuras administrativas permanentes aparece claramente apoyado y fomentado por el Consejo de Europa, al tiempo que se ha revelado exento del radio de acción del Derecho de la Unión Europea, organización que incluso canaliza recursos financieros en favor de las entidades asociativas municipales (política regional, iniciativas comunitarias, etc.).

Sin embargo, también se detecta la existencia de factores que podrían actuar como rémoras frente al desarrollo del intermunicipalismo. Así, en varios

países se han llevado a cabo (o se están desarrollando) procesos de reforma de la planta local que tienen por objeto fundamental la reducción del número de municipios, mediante el expediente de su fusión (casos de Dinamarca o Suecia en la década pasada, Grecia o Italia en nuestros días). En otras latitudes (Alemania) los procesos de privatización de los servicios públicos de las entidades territoriales ponen también en riesgo el desarrollo de la cooperación intermunicipal, al ser vistos tales procesos como auténticos sustitutos de dicha cooperación. Finalmente, en otras naciones el asunto de la cooperación intermunicipal se encuentra todavía en un estadio de debate inicial, dado que la descentralización es un fenómeno todavía relativamente reciente. En algunos de estos países (por ejemplo, Macedonia), se observa un triple fenómeno: a) por un lado, la falta de datos sistemáticos sobre el fenómeno del intermunicipalismo; b) una cierta tendencia a favor de la privatización de los servicios públicos municipales como auténtica alternativa preponderante de gestión pública; y c) la existencia de una cierta laguna jurídica, dado que la cooperación intermunicipal se desarrolla sin que exista un marco jurídico claro y se canaliza habitualmente a través de convenios interadministrativos. En Finlandia se estima que un incremento de la cooperación no aportaría posiblemente ningún valor añadido desde el punto de vista administrativo o financiero. En Francia, se ha diagnosticado un cierto punto de saturación del intermunicipalismo, pero las políticas gubernamentales no pasan por cercenarlo en favor de traspasar sus funciones a los *départements*, sino en reducir el número de entes asociativos para obtener estructuras intermunicipales más fuertes y operativas. Existe también cierto pesimismo en Georgia, donde la creación de distritos y otras estructuras territoriales supramunicipales amenaza con asfixiar el desarrollo del intermunicipalismo. Finalmente, los estándares democráticos son por lo general ciertamente pobres en este terreno, y las estructuras asociativas pueden en ciertos casos fomentar la dilución y difusión de la responsabilidad política por la gestión de los servicios públicos, al tiempo que no acogen con fuerza suficiente la voz de los vecinos.

En cualquier caso, es evidente que el intermunicipalismo europeo se encuentra en una auténtica encrucijada histórica, que no puede por menos que deparar nuevos desarrollos y experiencias en los años venideros, impulsados por la crisis económica, la globalización y los fenómenos de privatización de servicios públicos locales que se perciben en varias naciones de Europa.

VII. ANEXO

Tipos y denominaciones de las estructuras y organizaciones administrativas más importantes de cooperación intermunicipal en Europa*

ESTADO	DENOMINACIÓN
Alemania	<i>Zweckverband</i> <i>Gemeindevwaltungsverbände</i> <i>Verwaltungsgemeinschaften</i> <i>Amt</i> <i>Verbandsgemeinde</i>
Austria	<i>Verwaltungsgemeinschaft</i> <i>Gemeindevverband</i>
Azerbaiján	Asociaciones municipales
Armenia	<i>Mighamajnkajin miavorum</i>
Bosnia-Herzegovina	Unión de ciudades y municipios
Bulgaria	Inexistentes
Croacia	<i>Udruge</i>
Dinamarca	<i>Kommunale faellesskaber</i>
Eslovaquia	<i>Združenie</i> <i>Interesne Zveze</i>
Eslovenia	<i>Organi skupne uprave,</i> <i>Skupni organi upravljanja</i> <i>zveza obcin</i>
España	<i>Mancomunidades municipales</i> <i>Áreas metropolitanas</i>
Estonia	<i>Kohaliku omavalitsuse üksuste liit,</i> <i>Ühisasutus</i>
Finlandia	<i>Kuntayhtymä</i> <i>Samkommun</i>
Francia	Varias formas de «EPCI», entre las que se encuentran: <ul style="list-style-type: none"> • <i>communauté urbaine</i> • <i>communautés de communes</i> • <i>syndicat de communes</i>

ESTADO	DENOMINACIÓN
Grecia	<i>Diavathmidiki syndesmi</i> <i>Diadimotiki syndesmi</i>
Georgia	Inexistentes
Hungría	<i>Többszékű kistérségi társulás</i>
Italia	<i>Consorzi</i> <i>Unione di Comuni</i>
Letonia	Inexistentes
Liechtenstein	Inexistentes
Luxemburgo	<i>Syndicat de communes</i>
Macedonia**	<i>Zaednicki fondov</i> <i>Zednicki sluzbi et</i> <i>Zaednicki administracii</i>
Malta	<i>Joint committees</i>
Noruega	<i>Interkommunalt samarbeid,</i> <i>Kommunalt foretak</i>
Países Bajos	<i>Openbaar lichaam,</i> <i>Gemeenschappelijk orgaan</i> <i>Centrumgemeente</i> <i>Functionele commissie</i>
Portugal	<i>Grandes áreas metropolitanas,</i> <i>Comunidades urbanas</i> <i>Comunidades intermunicipais de fins gerais</i>
República Checa	<i>Svazek obcí</i> (asociaciones de municipios)
Reino Unido	<i>Joint Boards</i> <i>Joint Authorities</i>
Rumanía	Tipología no prevista en la ley
Rusia	Asociaciones de entidades locales
Suecia	<i>Gemensam nämmd</i> <i>Kommunalförbund</i>

ESTADO	DENOMINACIÓN
Suiza***	<i>Sitzgemeindemodell</i> <i>Öffentlich-rechtlicher Gemeindeverband/Zweckverband</i> <i>Öffentlich-rechtliche Anstalt</i> <i>Stiftungen</i> <i>Agglomération</i>
Turquía	<i>Koyë hizmet götürme birligi</i>
Ucrania	Sin terminología específica

* Este cuadro recoge exclusivamente las estructuras específicas de cooperación intermunicipal que tienen la naturaleza de organismo administrativo o de Derecho público.

** Antigua república yugoslava de Macedonia.

*** No en todos los cantones.