

LES MANCOMUNITATS URBANÍSTIQUES

Xavier Muro i Bas
Secretari d'Administració local

I. Introducció

Si escassa és l'atenció que ha merescut el tema de les mancomunitats municipals en la doctrina administrativa en general,¹ encara ha estat menor l'interès que ha desvetllat dins la doctrina especialitzada en els temes urbanístics, malgrat que podien ser motiu d'estudi d'ençà del moment en què la Llei del Sòl de 1956 va crear la institució de la mancomunitat urbanística. Donada la mútua relació entre teoria i realitat, aquest desinterès no ens ha de semblar estrany ja que el desenvolupament pràctic de la institució en qüestió ha estat escàs.

He intentat endebades trobar entre la bibliografia urbanística algun estudi específic dedicat a les mancomunitats urbanístiques. D'altra banda, els manuals en circulació tan sols contenen les referències mínimament necessàries,² i alguns fins i tot s'abstenen no solament d'aprofundir el tema —cosa lògica en el marc d'un manual— sinó ni tan sols de comentar-lo.

Malgrat tot, crec que l'estudi de les mancomunitats urbanístiques no és gens menyspreable. El propòsit d'aquest treball, doncs, és abordar-lo, intentant respondre la pregunta de quin pot ser el sentit de la institució en l'actual panorama de l'organització administrativa de l'urbanisme, o, dit d'una altra manera, si pot ser útil, i en quines condicions i circumstàncies, per a la gestió urbanística. La resposta definitiva només ens la pot donar la pràctica, però el plantejament doctrinal pot ser-nos d'utilitat, ja que ens permetrà d'esbossar qüestions derivades i problemes que poden servir en el desenvolupament pràctic.

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

2. Vegeu E. García de Enterría i L. Parejo Alfonso, *Lecciones de Derecho urbanístico*, 1.ª ed., Madrid, 1979, p. 140; J. González Pérez, *Comentarios a la Ley del Suelo*, 4a. ed., vol. II, Madrid, 1981, p. 1.602; J.L. Laso Martínez, vol. I, 1.ª ed., Madrid.

1. *La situació en els nivells inferiors de l'organització administrativa de l'urbanisme com a punt de partida per al plantejament del problema*

Els mateixos autors que en els seus manuals es refereixen sumàriament a les mancomunitats urbanístiques no deixen de considerar excessiva o poc matisada l'atribució de competències en favor dels municipis que fa la vigent Llei del Sòl, opinió a la qual s'afegeixen d'altres autors i que té, per tant, una generalitzada i significativa acollida entre la doctrina.

El motiu d'aquesta opinió desfavorable té les seves arrels en l'uniformisme que es dona al règim local espanyol a nivell municipal, o el que és el mateix, l'identíc tractament legal que rep el règim competencial i organitzatiu dels municipis, independentment del seu volum de població i circumstàncies geogràfiques, socials, econòmiques, etc., i que en matèria de legislació urbanística resulta encara més evident.

Les conseqüències d'aquesta situació són considerades particularment negatives en el cas dels petits municipis. Recollint les diverses opinions al respecte, podríem sintetitzar-les de la manera següent:

a) Una gestió ineficaç i inadequada a causa de la insuficiència de recursos (humans, tècnics, materials, etc.; en última instància, econòmics).³

b) Una visió excessivament fragmentària i aïllada.⁴

c) Es «consagraria l'urbanisme caòtic i dependent dels interessos econòmics que imposarien la seva voluntat al petit ajuntament».⁵ És a dir, una presumible debilitat davant els poders econòmics i, em sembla raonable afegir a aquesta creença, una major debilitat davant les pressions externes a l'Administració, tant per la falta de prou suport tècnic per oposar-s'hi, com per la proximitat al ciutadà i la personalització del poder en aquests nivells (caràcters del poder local que no són negatius ni positius en ells mateixos, sinó que depèn del marc polític en què se situen, com veurem més endavant).

Es tracta, doncs, de conseqüències derivades de defectes estructurals (minifundisme i uniformisme municipal) que incideixen en els diversos aspectes de l'urbanisme (planejament, gestió, disciplina), si bé cada una d'elles es pot fer sentir, en algun moment, més acusadament en un d'aquests aspectes que en un altre.

Ja sigui des de la mateixa legislació urbanística, ja sigui mitjançant l'acció administrativa de les Administracions superiors, ja sigui per circumstàncies externes a la política urbanística, s'han establert o han sorgit tècniques correctives que han impedit que les conseqüències previstes aflouessin en tota la seva magnitud.

Respecte a la primera conseqüència, una política de subvencions ha permès dotar de planejament municipis que per ells mateixos haurien tingut dificultats per disposar-ne. Tanmateix, en els àmbits de la gestió i de la disciplina, la falta de recursos econòmics i de personal tècnic especialitzat i administratiu en general encara subsisteix, a desgrat de les millores que s'hagin pogut produir en aquest terreny —s'ha de

3. Vegeu J.L. González Berenguer, *Gestión, financiación y control del urbanismo*, Madrid, pp. 168-169; J.L. Laso Martínez, *op. cit.*, p. 489.

4. E. García de Enterría i L. Parejo Alfonso, *op. cit.*, pp. 100-101; E. García de Enterría, «Los principios de organización del urbanismo», *RAP*, núm. 87. Vegeu també la nota anterior.

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

tenir en compte que l'urbanisme ha estat una de les principals preocupacions dels ajuntaments democràtics, no solament dels grans sinó també dels petits, que han dirigit, en molts casos prioritàriament, els seus esforços a aconseguir millorar en qualitat i quantitat els serveis corresponents.⁶

Respecte a la segona conseqüència, la mateixa Llei del Sòl n'ha previst la correcció en establir el sistema d'intervenció en l'activitat urbanística municipal mitjançant actes de control atribuïts a les Administracions superiors. (No entro en la naturalesa dels actes d'intervenció esmentats, per tal com només m'interessa assenyalar el fet que un dels seus objectius és la coordinació de criteris en matèria urbanística.)

Pel que fa a la tercera conseqüència, cal dir que l'adveniment d'un sistema democràtic, que ha comportat al seu torn una major transparència de l'organització administrativa, ha contribuït a pal·liar la situació i a renovar el personal al servei de les corporacions locals, i tot i que no podem concloure que el fet criticat hagi estat definitivament bandejat en la seva totalitat, sí que és cert que la millora ha estat important i que existeixen més mecanismes per combatre'l.

En qualsevol cas, són correctius que no resolen totalment els problemes suscitats i, per tant, justifiquen la reflexió sobre possibles solucions o, si més no, pal·liatius més intensos.

2. *Perspectives d'evolució a partir del marc actual. Possibilitats de desenvolupament de les mancomunitats urbanístiques*

Les propostes formulades per millorar la situació existent s'han encaminat o bé cap a solucions que desplacen el marc d'actuació principal des del municipi cap a la regió,⁷ o bé cap al manteniment del municipi com a punt de referència bàsic però amb la condició que sigui reformat (encara que, en aquest últim cas, el plantejament s'ha fet no des del si del Dret urbanístic o amb la problemàtica urbanística com a objecte, sinó des de perspectives més generals, més enllà del simple marc de l'urbanisme, amb la posada en qüestió de l'estructura del règim local espanyol).

En relació amb aquesta última línia de pensament que ha comptat amb un nombre creixent de defensors, i que és la que ens interessa de cara al tema objecte d'aquest estudi, podem dir que les propostes que s'han formulat (des de fa ja anys, però que han recobrat vigor en aquests últims temps, i en especial arran de l'elaboració de la Llei 7/1985) es divideixen, bàsicament, en dos grups no molt allunyats: els qui han considerat com un instrument adequat per a la reforma local les mancomunitats municipals (amb certes reserves i matisos), i els qui han cregut veure la solució en la comarca (concepte que varia de significat segons els autors: en uns casos ha estat postulada com un «ens intermedi», mentre que en d'altres com un ens local; en un altre ordre de coses, uns l'han concebut com un ens funcional i d'altres com un ens territorial).

Amb el que acabo d'exposar resulta prou evident que la comarca constitueix una competidora per a les mancomunitats municipals, i no només en el terreny purament doctrinal, sinó també ara en el pla real d'ençà que la Llei 7/1985 ha establert la via precisa perquè sigui creada.

6. Vegeu F. de Terán, «Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)», 1.ª ed., Madrid, 1982, pp. 585-586 i 591.

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

Caldrà estudiar, doncs, per quins viarany transcorren les relacions entre totes dues institucions, i quin serà l'espai que ocuparan en la seva possible evolució.

Un primer fet que convé ressenyar en aproximar-se al tema és que la Llei 7/1985, com ja han fet notar alguns autors, no ha establert una configuració determinada de la comarca, sinó que s'ha mantingut en una certa ambigüitat: ha donat només uns breus trets caracteritzadors i d'aquesta manera ha permès que les Comunitats Autònomes disposin d'un ample camp de maniobra per completar el disseny de la nova institució. La conseqüència d'aquesta ambigüitat (que crec justificada des de la perspectiva d'una llei de bases com la comentada, tenint en compte, a més, les diferències entre Comunitats Autònomes pel que fa a les circumstàncies econòmiques, socials i històriques del seu règim local i la diversitat de models teòrics sobre la comarca) és que no es pot descartar que en alguna Comunitat Autònoma el desenvolupament normatiu de les previsions sobre la comarca acosti aquesta institució a la de les mancomunitats, tal com ha sostingut Font.⁸

També pot passar que les mancomunitats es converteixin en un ens succedani de la comarca en alguns aspectes, com he exposat en un altre lloc.⁹

Però llevat d'aquests casos, és lògic pensar que a les Comunitats Autònomes en què s'impulsin les comarques, les mancomunitats per regla general jugaran un paper secundari, ja que si bé en un principi es podia suposar, almenys sobre el paper, una possible concurrència competencial entre aquestes dues institucions (atès que totes dues es configuren com una agrupació de municipis inferior a la província, i per tant el seu règim competencial s'ha de situar en l'àmbit d'aquelles obres i serveis supramunicipals que no són prestats, amb caràcter general, per l'Administració de l'Estat o l'autonòmica), la cosa més lògica és que les Comunitats Autònomes que adoptin la decisió de crear comarques en el seu territori estableixin també mecanismes que afavoreixin aquestes davant de les mancomunitats per tal de facilitar el desenvolupament de la nova institució.¹⁰ Aquesta supremacia de les comarques es fonamentarà no solament en l'ajut que rebin de les Comunitats Autònomes, sinó en altres factors, com poden ser:

a) Que en la formació de les mancomunitats només concorre la voluntat dels municipis, mentre que en la de la comarca hi ha la voluntat de la Comunitat Autònoma, reforçada per la dels municipis (ja que la Llei 7/1985, en el seu article 42.2, atorga caràcter vinculant a la voluntat municipal si és negativa i la sosté una majoria qualificada de municipis).

b) La previsible generalització de les comarques arreu del territori de la Comuni-

8. T. Font Llovet, «Perspectives d'organització supramunicipal», *op. cit.*, p. 65.

9. «El régimen competencial de las Mancomunidades Municipales en la Ley 7/1985», comunicació presentada en el «Convegno sulle forme di cooperazione tra enti locali», celebrat a Pisa durant els dies 17 i 18 de juny de 1987 i publicada en el núm. 18 de la «Revista Vasca de Administración Pública». Els casos en què la mancomunitat pot esdevenir un «ens succedani» de la comarca són els següents, segons la meua opinió: a) quan una Comunitat Autònoma decideixi no crear les comarques; b) quan una Comunitat Autònoma ajorni la seva decisió sobre les comarques perquè aquesta decisió encara no és prou madura i es consideri que requereix un debat més aprofundit, estudis, etc., cas en el qual la mancomunitat podria actuar com a embrió de les futures comarques; i c) quan la comarca no pugui crear-se per l'oposició del nombre qualificat de municipis que estableix l'article 42.2 de la Llei 7/1985.

10. Vegeu al respecte com la primera Llei autonòmica que desenvolupa part de la llei 7/1985, la Llei catalana 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya, estableix els esmentats mecanismes com ara la possibilitat de conversió de serveis mancomunats en comarcals (arts. 30 i 31), per decisió de la comarca.

tat Autònoma que les impulsa (llevat que aquesta estableixi excepcions o els municipis presentin l'oposició qualificada esmentada a l'apartat anterior per impedir la culminació del procés, amb l'excepció del que expressa la Disposició addicional quarta).

c) La possibilitat que es doti les comarques de la naturalesa d'ens territorial, cosa que els pot comportar més potestats administratives que a les mancomunitats.

d) La vocació de permanència que posseirà la comarca una vegada creada (una altra cosa és el seu àmbit geogràfic, o el seu règim competencial, més subjectes a possibles variacions), mentre que les mancomunitats, a causa de la seva naturalesa funcional o instrumental, no es troben tan imbuïdes d'aquesta vocació (atès que la seva continuïtat estarà vinculada a la voluntat dels municipis membres i al compliment dels seus fins).

Les previsions que acabem de formular poden presentar una perspectiva poc afalagadora per a les mancomunitats. Tanmateix, encara que l'ús de la institució mancomunada es vegi reduït per l'aparició de les comarques, en el panorama de l'Administració territorial espanyola subsisteix encara, des del meu punt de vista, algun aspecte positiu, i per tant cert marge de viabilitat, en les mancomunitats urbanístiques, a part que desconeixem quines seran les competències que s'atribuiran a les comarques i per tant no és possible assegurar que en matèria d'urbanisme competeixin amb les mancomunitats (si bé des de la doctrina s'ha defensat que es tracta d'una de les matèries en què les comarques podrien exercir competències).¹¹

D'una banda, destaca sobretot el caràcter especialitzat de les mancomunitats urbanístiques, avantatge que es pot diluir si les mancomunitats no són només urbanístiques sinó que acumulen la prestació d'altres serveis.

Un altre avantatge, encara que relatiu ja que depèn de circumstàncies concretes com l'àmbit espacial de la comarca, és que l'actuació urbanística pot requerir un marc geogràfic d'actuació diferent del configurat per la comarca, ja sigui més petit, més gran (aquest últim cas sembla més improbable, donada l'escala de competències, concretament locals, en què ens movem), o bé que penetri o interfereixi en una altra comarca. És possible que la legislació autonòmica sobre les comarques prevegi aquestes eventuais disfuncionalitats i estableixi vies que permetin tractar-les en el marc comarcal; malgrat tot, en aquests casos té sentit permetre la utilització de la tècnica de la mancomunació.

Finalment, un aspecte que es pot considerar positiu (també relativament, ja que pot deixar de ser-ho quan es desenvolupi la regulació de la institució comarcal i les lleis sectorials, concretament les relatives a l'urbanisme, considerin la nova institució) és l'existència d'una regulació específica referida a les mancomunitats urbanístiques.

Crec que a partir d'aquesta sèrie de factors es pot considerar que aquesta entitat no és un instrument del tot desdenyable, sinó que pot ser interessant crear-ne i impulsar-ne per a la realització d'objectius puntuals i específics, i no per a una àmplia pluralitat de fins. Això naturalment sense perjudici que en aquells casos ja esmentats en què no es constitueixin comarques, les mancomunitats puguin ocupar un major espai ja que no concorren amb aquelles, i per tant el seu règim competencial pot ser més ampli i no circumscriure's a fins molt concrets, específics i puntuals, amb la

11. Vegeu E. Argullol, *L'organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*, Barcelona, 1986, p. 57; T. Font, *op. cit.*, p. 68.

possibilitat d'abraçar més serveis també en el camp urbanístic, i servir d'instrument útil per fer front a la insuficiència de mitjans i la capacitat deficient de gestió municipal, la qual cosa no significa que la mancomunitat envaeixi o desplaci la funció d'assistència al municipi atribuïda a la diputació provincial a la Llei 7/1985, ja que les mancomunitats es poden entendre no com una institució d'ordre diferent del municipi sinó derivat d'aquest, tal com es desprèn de la caracterització com a «agrupació de municipis» que en fa l'esmentada llei 7/1985.

Recapitulant, la funcionalitat de les mancomunitats urbanístiques és relativa, atès que l'espai que ocupin depèn del que ocupin, al seu torn, les comarques. Les possibilitats que tenen les mancomunitats urbanístiques són, bàsicament, dues: la primera com a entitat que té per objecte les activitats puntuals, individualitzades i específiques, o bé com a entitat de vocació més àmplia, general i diversa; cas aquest últim més improbable, ja que només tindria sentit si no es creessin les comarques, situació que ha existit fins al moment present sense que hagin proliferat les mancomunitats urbanístiques. L'altra possibilitat correspondria a una situació de concurrència amb les comarques i que té més l'aspecte de convertir-se en realitat. Cal afegir, a més, que és la que més s'adequa a la idea tradicional sobre la mancomunitat de municipis, que, tot sigui dit, és la que segons diverses opinions apareix recollida a la Llei 7/1985.¹²

En conclusió, en el context actual la mancomunitat urbanística pot ser útil i interessant com a entitat funcional de base associativa municipal circumscrita a objectius específics de caràcter puntual i individualitzat. També és possible que superi aquest marc i apunti cap a una major amplitud i generalitat de fins, encara que és poc probable i a més dependrà del fet que la comarca es creï i de les competències que se li atribueixin.

Tot seguit procedirem a analitzar el marc legal concret que condiciona l'objecte o contingut de les mancomunitats urbanístiques, i en el qual s'hauran de moure, de moment, tant si són d'un tipus més restringit com més ampli.

II. Règim competencial de les mancomunitats urbanístiques i altres aspectes que tenen

1. Característiques principals del règim competencial de les mancomunitats en general

Abans d'abordar el règim competencial de les mancomunitats urbanístiques, convé parlar de les competències de les mancomunitats en general, ja que és essencial per a l'anàlisi posterior.

La primera norma a la qual m'he de referir, per la seva situació en el sistema de fonts, és la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local. En aquesta llei s'estableixen els principis definidors de les mancomunitats municipals que condicionaran la legislació de desenvolupament, tant estatal com autonòmica. La regulació específica que busquem és a l'article 44, del qual ens interessa retenir, als efectes d'aquest treball, el primer apartat:

12. Vegeu T. Font, *op. cit.*, p. 62; X. Muro, *op. cit.*, pp. 3 i 4; Pendas García i P. García Escudero, *El nuevo régimen local español*, Barcelona, 1986, pp. 200-201.

«Es reconeix als Municipis el dret a associar-se amb altres Mancomunitats per a l'execució en comú d'obres i serveis determinats de la seva competència.»

Breument, el paràgraf citat proporciona els elements bàsics de la configuració de les mancomunitats municipals. Vegem-ne, esquemàticament, quins són:

1. L'agrupació voluntària de municipis és fruit de l'exercici d'un dret que tenen reconegut. *La voluntat dels municipis, i en darrer terme, l'autonomia municipal amb el contingut que ha dissenyat la Llei de Bases, s'erigeixen en causa del règim competencial de les mancomunitats.* Es pot constatar que *l'autonomia municipal*, tal com la concep la doctrina dominant i el Tribunal Constitucional, *també es considera un límit* que es troba implícit en la prohibició de transferir a la mancomunitat totes les competències dels municipis integrants (prohibició continguda a l'article 35 del Text Refós aprovat pel Reial Decret 781/1986, de 18 d'abril), ja que si no es prohibís es permetria la difuminació de la imatge de la institució municipal que posseeix la consciència social en l'actualitat.

2. No s'ha de confondre execució amb una noció de «mera execució» que exclougui les facultats d'organització, programació i supervisió de l'activitat realitzada que siguin inherents a la gestió normal dels serveis encomanats. A més, suposa que la mancomunitat de municipis és una entitat prestadora de serveis, és a dir, que s'hauria d'enquadrar dins de l'Administració activa (d'acord amb la classificació tradicional), i per tant no pot ser una mena d'òrgan consultiu, o un instrument per a l'intercanvi d'informació entre municipis; per aconseguir aquesta última finalitat es poden utilitzar tècniques de coordinació i col·laboració administratives més simples, que no donin lloc a la creació de noves organitzacions i que tinguin una major flexibilitat (com ara convenis administratius o programes d'actuació conjunta, acordats a l'empara dels articles 57 i 10 respectivament de la Llei 7/1985).

3. L'objecte de la mancomunitat es «determinat», és a dir, «obres i serveis» d'identitat definida, limitada i sense lloc a equívocs. *La determinació s'ha d'entendre com una conseqüència del caràcter d'especialitat propi i distintiu de les mancomunitats.* El fet que l'objecte de la mancomunitat s'hagi de contemplar obligatòriament en els estatuts de l'entitat mostra que es tracta d'un element essencial, present en el seu naixement.

4. «Obres i serveis» és una expressió tradicional en l'ordenament administratiu espanyol, i, segons exposa García de Enterría, s'ha d'entendre com una al·lusió a l'activitat material en general de l'Administració. Se li ha de concedir un caràcter merament descriptiu de l'acció pública, sense tenir en compte les seves característiques jurídiques. La combinació d'aquesta interpretació amb la distinció entre «funcions» i «serveis» (que ha estat estudiada especialment per la doctrina italiana, i que en algun moment sembla haver estat adoptada per la Llei 7/1985), pot proporcionar un criteri útil per esbossar quin pot ser el contingut del règim competencial de les mancomunitats municipals; en concret, permetria extreure la idea que l'*objecte propi* d'una mancomunitat el constitueixen «obres i serveis» entesos com una activitat tècnica o material, cosa que equivaldria a «serveis» per contraposició a «funcions» (enteses com una activitat jurídica fundada en el reconeixement d'una potestat o poder públic). Això no significa que les mancomunitats no tinguin funcions respecte a les «obres i serveis» de què es fan càrrec, sinó que *les funcions constitueixen un altre ordre que*

no és l'objecte propi de les mancomunitats. Aquesta exercirà les funcions necessàries per a la gestió normal, adequada, dels seus serveis (capacitat que serà la que determinin els estatuts), però el que seria incongruent amb la naturalesa de l'entitat és que se li poguessin atribuir funcions aïllades, no vinculades a uns serveis determinats.¹³ En altres paraules, es pot dir que l'objecte d'una mancomunitat quedaria limitat negativament per les funcions aïllades, desconnectades d'un servei concret.

Tampoc no es podrien atribuir a les mancomunitats aquells serveis que «impliquen l'exercici d'autoritat», segons una expressió tradicional en el règim local; un exemple típic d'aquests «serveis» és el de la policia municipal. Encara que la prohibició de mancomunar aquesta classe de serveis no s'estableix expressament en cap mena de norma, es pot deduir de la regulació de les formes i requisits de la gestió directa de serveis continguda en el Reglament de Serveis de les Corporacions Locals de 1955, vigent en tots aquells punts que no s'oposin a la Llei 7/1985, i mentre no sigui substituït pel nou reglament que preveu la Disposició final primera d'aquesta llei.

2. *Els trets distintius de les mancomunitats urbanístiques*

La característica pròpia i específica de les mancomunitats urbanístiques rau precisament en el seu règim competencial, atès que en altres aspectes no es distingeixen de les mancomunitats de «règim comú», és a dir, de les contemplades a la legislació de règim local. Així, doncs, se'ls ha d'aplicar les mateixes normes sobre estatuts i procediment de constitució, règim jurídic, etc.¹⁴ És més, cap norma no estableix la necessitat que aquestes mancomunitats siguin exclusivament «urbanístiques», ni tampoc prohibeix que puguin prestar altres serveis.

Les mancomunitats urbanístiques també presenten certes particularitats en matèria d'hisenda, que són contemplades a l'apartat 3 de l'article 11 del Reglament de Gestió Urbanística, que reconeix a les mancomunitats la possibilitat de finançar les seves despeses amb recursos que no coincideixen en la seva literalitat amb els previstos a la legislació local actual, si bé són subsumibles dins de la categoria «subvencions i altres ingressos de Dret públic» de l'article 413 del Text Refós aprovat pel Reial Decret 781/1986 aquells recursos que s'esmenten en els apartats b) («les subvencions que a títol de cooperació als serveis municipals acordi la Diputació Provincial corresponent») i c) («les subvencions que l'Administració de l'Estat acordi a tenor del que disposa l'article 193 de la Llei del Sòl») de l'article citat del Reglament de Gestió. Resulta, en canvi, més difícil de subsumir dins d'algunes de les categories enunciades a l'article 413 del Text Refós, el tipus de recurs financer descrit a l'apartat a) de

13. Per exemple, no es pot atribuir a una mancomunitat la capacitat de contractar en «abstracte», sinó, per lògica, en relació amb els serveis que se li assignen. Altres funcions «indelegables» per la seva naturalesa —intrínsecament— són les que té el municipi respecte als seus signes d'identitat o als seus elements essencials.

Aquesta concepció és coherent amb la idea que la mancomunitat és una institució que, com he assenyalat en el meu treball abans citat, «supleix una incapacitat o insuficiència eminentment material o tècnica (bé de petits Municipis, pels seus defectes estructurals, bé, en altres casos, perquè l'activitat a realitzar, a pesar de la seva vinculació al Municipi, requereix un marc espacial més gran que l'estrictament municipal), no una incapacitat jurídica o una falta de potestats administratives».

14. Segons l'article 44.2 de la Llei 7/1985, «els Estatuts han de regular l'àmbit territorial de l'entitat, el seu objecte i competència, òrgans de govern i recursos, durada i tots aquells extrems que calguin per al seu funcionament».

l'article 11.3 del Reglament de Gestió: «La participació en tributs municipals que tinguin relació amb les competències dels ajuntaments integrats que hagin estat assumides per la mancomunitat o agrupació.» En principi, no s'identifica plenament amb el que preveu el Text Refós: «També constituïran recursos d'aquestes entitats les aportacions dels municipis que les integren o en formin part, i també les que puguin realitzar les Diputacions.»

La necessitat de subsumir l'apartat a) de l'article 11.3 del RGU en alguns dels apartats de l'article 413 es deriva del sistema de fonts establert a l'article 5 de la Llei 7/1985, que sembla excloure l'aplicació del principi del *lex specialis* en aquesta matèria:

«Les entitats locals es regeixen, en primer lloc, per aquesta Llei i a més:

»E) Pel que fa a les Hisendes locals:

»a) Per la legislació general tributària de l'Estat i la reguladora de les Hisendes de les Entitats locals, de la qual serà supletòria la Llei General Pressupostària.

»b) Per les lleis de les Comunitats Autònomes, en el marc i de conformitat amb la legislació a què es refereix l'apartat anterior.

»c) Per les ordenances fiscals que dicti la corresponent Entitat local, d'acord amb el que preveuen aquesta Llei i les lleis esmentades als apartats a) i b).»

Es tracta d'una dificultat d'acoblament que deixo apuntada, però que no aprofundiré i la deixaré en mans de l'expert en Dret tributari i financer, encara que afecti el tema objecte d'estudi.

Pel que fa a una altra possible particularitat de les mancomunitats urbanístiques com és la «participació» de la diputació provincial i de l'Administració de l'Estat en el seu si, em remeto al comentari que faré més endavant de l'article 216 de la Llei del Sòl.

Abans de prosseguir amb el tema de les mancomunitats urbanístiques, em sembla interessant recordar que la perspectiva supramunicipal apareix contemplada en un aspecte tan important de l'urbanisme com és el del planejament ja al començament de la Llei del Sòl, concretament a l'article 10.1:

«Els plans generals municipals d'ordenació, com a instrument d'ordenació integral del territori, comprendran un o diversos termes municipals complets i classificaran el sòl per a l'establiment del règim jurídic corresponent.»

Aquesta previsió és desenvolupada per l'article 32, que la justifica com a conseqüència o bé de l'existència de municipis amb àrees d'expansió que transcendeixen el seu terme municipal, o bé de l'existència de comarques (terme que utilitza la llei en diverses ocasions) que requereixen una ordenació pròpia:

«1. Si les necessitats urbanístiques d'un municipi aconsellessin l'extensió de la seva zona d'influència a d'altres municipis, en cas de manca d'acord entre les Corporacions afectades, el Ministeri de l'Habitatge, quan es tractés de municipis pertanyents a diferents províncies, i la Comissió Provincial d'Urbanisme, en el cas que pertanyessin a la mateixa província, a instància del municipi, o d'ofici, podran disposar la formació d'un Pla conjunt.

»2. La mateixa mesura serà aplicable quan convingués ordenar urbanísticament alguna comarca.»

Encara que d'aquest article no en resulta l'obligació expressa de constituir una mancomunitat, la referència a l'acord entre els ajuntaments interessats s'ha d'entendre com una primera al·lusió implícita a aquest tipus d'ens local. Aquesta no apareixerà de manera expressa fins a arribar a l'article 216:

«1. Els Municipis podran constituir Mancomunitat voluntària per al desenvolupament de la seva competència urbanística.

»2. El Ministeri de l'Habitatge podrà proposar al Ministeri de la Governació la constitució d'Agrupacions municipals forçoses amb la mateixa finalitat, quan així fos aconsellable i no existís iniciativa o acord entre els Municipis afectats.

»3. Podrà instituir-se el règim de Gerència en el mateix cas i forma regulats per l'article anterior.

»4. Constituïda la Mancomunitat o Agrupació, les facultats municipals corresponents s'exerciran a través de l'organització comuna, la qual vetllarà perquè en el desenvolupament de les que s'haguessin reservat o delegat als Ajuntaments separadament s'observin puntualment les disposicions d'aquesta Llei i del plantejament urbanístic vigent.

»5. La Mancomunitat o Agrupació forçosa conservarà la seva naturalesa d'Organisme d'Administració local encara que tingué subvenció i representació de l'Estat.»

Aquest article proporciona els trets bàsics per caracteritzar les mancomunitats urbanístiques, alguns dels quals, posteriorment, seran desenvolupats o completats pel Reglament de Gestió Urbanística, especialment aquells que fan referència al règim competencial i a hisenda. A banda del que ja s'expressa clarament en el text, el citat article presenta algunes peculiaritats que mereixen un breu comentari:

1. La finalitat genèrica que s'atribueix a les mancomunitats és «el desenvolupament de la seva competència urbanística» (dels municipis integrants de les mancomunitats). És una primera característica, molt general i vaga, del règim competencial d'aquests ens. Desenvolupament pot voler dir diverses coses: exercici, realització («portar a terme»), ampliació o extensió o desplegament, etc. La que sembla més pròpia seria «exercici», però de tota manera no hi ha prou dades per a afirmacions massa rotundes, per la qual cosa caldrà recórrer al que diu el Reglament de Gestió Urbanística per conèixer o delimitar millor el contingut competencial.

2. S'hi assenyalava expressament la condició d'entitat local, anomenant-la «organisme» (¿potser palesa una assimilació implícita als organismes autònoms, és a dir, a l'Administració institucional típica?), de manera que caldrà adreçar-se a la legislació local per determinar-ne la configuració, llevat d'aquells trets peculiars que estableixi la legislació urbanística. Cal assenyalar, però, que s'admet la participació de l'Estat en aquest ens, sense distingir que en aquest cas, si tenim en compte la legislació de règim local, estariem en presència d'un consorci, tret que la «representació» a què es fa al·lusió no s'interpreti com una integració orgànica dins la mancomunitat. Posteriorment, el Reglament de Gestió Urbanística, en el seu article 9, establirà la possibilitat que les diputacions provincials «participin» en les «Mancomunitats constituïdes per Ajuntaments de la seva Província», cosa que s'hauria d'interpretar, per a una millor adequació a la Llei 7/1985, en el sentit que poden instrumentar tècniques de cooperació i assistència amb la mancomunitat.

3. L'apartat 4 no sembla gaire encertat, almenys des de la perspectiva actual, ja que configura la mancomunitat, de manera genèrica, com una espècie d'entitat tutelant dels municipis que la integren respecte a les competències que aquests encara conservin o que aquella els hagi «delegat» (curiosa delegació de competències, ja que significa que aquestes tornen a l'ens al qual pertanyien originàriament). Encara que s'estableixi com a control de legalitat, per la seva generalitat i amplitud, i per la mena d'ens que l'exerceix, és inadmissible amb l'ordenament vigent, segons la doctrina exposada, per exemple, pel Tribunal Constitucional en la molt comentada Sentència de 2 de febrer de 1981.

4. S'hi estableix la possibilitat que puguin instituir gerències urbanístiques, amb les mateixes característiques que les previstes respecte als municipis. Aquesta facultat pot resultar paradoxal si es té en compte el caràcter funcional de les mancomunitats. Crec que s'ha de considerar com una mostra que, malgrat la seva proximitat, no s'ha de confondre la mancomunitat amb un ens típic de l'Administració institucional. D'altra banda, cal admetre que una mancomunitat, en tant que és una agrupació de municipis institucionalitzada, disposi d'una possibilitat d'organització de la gestió urbanística que es reconeix a aquells. Així mateix, en la seva condició d'entitat local, les mancomunitats no poden veure's privades d'utilitzar una determinada forma de gestió dels serveis que presta.¹⁵

5. S'hi regula un tipus d'entitat, l'agrupació municipal forçosa, amb un contingut diferent del que establia la legislació local vigent en el moment de la promulgació del Reglament de Gestió. La supervivència actual d'aquesta mena d'entitats és dubtosa legalment, ja que no les contempla la Llei 7/1985, qüestió que abordarem més endavant.

3. El règim competencial de les mancomunitats urbanístiques

Com ja he anticipat, mitjançant el Reglament de Gestió s'ha revelat el significat de l'expressió «desenvolupament de la seva competència urbanística», emprada a l'apartat 1 de l'article 216 de la llei. Així, doncs, el règim competencial de les mancomunitats urbanístiques, segons el que ha establert el desenvolupament reglamentari de la llei, en concret l'apartat de l'article 10 diu:

«Les mancomunitats i Agrupacions urbanístiques poden tenir per objecte:

«a) Algun o alguns dels fins previstos a l'article 21.2 d'aquest Reglament.

«b) Elaboració i execució del planejament de caràcter intermunicipal.

«c) L'execució o conservació d'obres urbanístiques i la prestació de serveis complementaris en àrees o polígons pertanyents a més d'un terme municipal, quan es constitueixin nous nuclis urbans.»

Això s'ha de completar amb el que estableix l'article 21.2:

«Especialment es podrà encomanar a les Societats constituïdes per les Administracions urbanístiques:

«a) La realització d'obres d'infraestructura i dotació de serveis en una àrea o polígon determinats d'actuació urbanística.

15. Vegeu F. Lliset, *Manual de Dret local*, Barcelona, 1986.

«b) La promoció i gestió d'urbanitzacions, amb independència del sistema que s'adopti per a l'elaboració i execució del planejament urbanístic.»

Respecte a la qüestió de les competències, cal també tenir en compte l'apartat 2 de l'article 10:

«Els Municipis integrats, amb l'acord favorable de l'òrgan de govern de la Mancomunitat, poden transferir a aquesta la titularitat o el mer exercici de competències urbanístiques o relatives a activitats de caràcter complementari.»

Cal entendre que aquest apartat afegeix una precisió o complementa el que preveu l'apartat 1, encara que es pot plantejar algun dubte a causa de la referència a «competències urbanístiques» sense distinció, la qual cosa podria donar a entendre que es tracta de competències urbanístiques en general i no tan sols de les esmentades al mateix article; a més a més, no hi ha cap referència a l'apartat 1. Però el Reglament de Gestió no reconeix a les mancomunitats altres competències que les esmentades a l'article 10 (i la seva remissió al 21), i per tant cal rebutjar el dubte plantejat, que s'oposaria a la lògica coherència de l'article d'acord amb una interpretació sistemàtica. D'altra banda, tampoc no es pot donar pas a una concepció tan àmplia de les mancomunitats urbanístiques com a possibles dispositàries de qualsevol mena de competència urbanística municipal, ja que contradiria la concepció de les mancomunitats com a ens funcional i limitat, imperant dins la legislació positiva en el moment de la promulgació del Reglament de Gestió Urbanística.

Tanmateix, aquest últim argument podria donar peu a plantejar la possibilitat d'una lectura diferent de l'article 10 en el context actual, a la llum del principi d'autonomia local, consistent a considerar que la llista de competències enumerades a l'apartat 1 de l'article 10 del Reglament de Gestió no és limitada, sense possibilitat d'ampliació, sinó enunciativa, i les úniques limitacions admissibles són les predicades amb caràcter general per a les mancomunitats municipals, derivades de la seva naturalesa i reflectides en la seva definició legal, i de les quals he donat una breu relació anteriorment. Un estudi més aprofundit de l'article 10, però, i també de la legislació urbanística en el seu conjunt, pot mostrar que no hi ha altres competències a part de les esmentades en aquest article que puguin ser assumides per les mancomunitats, i que aquestes competències són les que s'adeqüen a la naturalesa de l'entitat. Vegem-ho tot seguit.

a) Planejament

Començant pel planejament, veiem que a les mancomunitats només se'ls atribueix l'«elaboració» del planejament de caràcter intermunicipal. L'aprovació inicial i provisional no els correspon, al contrari del que passa amb els municipis respecte al planejament d'àmbit municipal. Segons l'apartat 1 de l'article 40 de la llei:

«Els Plans Generals Municipals d'Ordenació es tramitaran d'acord amb el procediment establert a l'article 41 d'aquesta llei, amb les especialitats següents:

»a) L'aprovació inicial i provisional és competència de l'Ajuntament quan es refereixin a un únic Municipi i a la Diputació Provincial corresponent quan s'estenguin a més d'un terme municipal.»

Aquesta disposició seria coherent amb la idea que a les mancomunitats només se'ls assignen serveis, no funcions.

D'altra banda, les mancomunitats no poden elaborar un altre planejament que no sigui el supramunicipal, ja que d'acord amb l'article 31 de la llei:

«Els Plans Municipals seran formulats pels ajuntaments. Tanmateix, aquests en podran encomanar la formulació a la Comissió Provisional d'Urbanisme, o a la Diputació.»¹⁶

El planejament supramunicipal pot consistir, naturalment, no solament en plans generals, sinó també en els plans parcials que els desenvolupin. En aquests casos, caldrà atènyer-se al que disposen els articles 136 i 137 del Reglament de Planejament Urbanístic, és a dir, que quan el pla parcial afecti diversos municipis serà formulat per la mancomunitat, si aquesta existeix, i si no pels òrgans previstos a l'article 32 de la llei i 124 del Reglament de Planejament, i aprovat pels mateixos òrgans que aprovin el pla general supramunicipal. *A sensu contrario*, si el pla parcial afecta un sol municipi, encara que sigui en desenvolupament d'un pla general supramunicipal, serà formulat i aprovat per aquell municipi.

Pel que fa als plans especials, l'article 144 estableix:

«1. Els Plans Especials que desenvolupin determinacions contingudes en els Plans Generals d'Ordenació seran redactats d'ofici per les Entitats a què es refereix el número 1 de l'article anterior.

«2. També podran ser redactats pels Organismes que tinguin al seu càrrec l'execució directa de les obres corresponents als elements que constitueixen l'estructura orgànica i general del territori inclòs en l'àmbit del Pla General de què es tracti.»

L'article 143, al seu torn, disposa:

«1. Els Plans Especials que desenvolupin determinacions dels Plans Directors Territorials de Coordinació seran redactats d'ofici per les Entitats Locals, Entitats urbanístiques, cada un d'ells en l'àmbit de les seves respectives competències territorials.

«2. També podran ser redactats pels Organismes que tinguin al seu càrrec l'execució directa de les obres corresponents a la infraestructura del territori, encara que no estiguin compresos en l'enumeració d'Entitats i Organismes del número anterior.»

Dins de l'enumeració d'entitats competents podem incloure les mancomunitats urbanístiques, encara que la referència a «les respectives competències territorials» pot introduir certa confusió, ja que pot induir, al meu parer erròniament, a pensar que només es parla d'ens territorials. Però les mancomunitats s'hi han d'incloure perquè aquella expressió al que es refereix és a l'àmbit territorial de les competències de l'entitat, és a dir, que la mancomunitat podrà redactar plans especials d'àmbit supramunicipal. Aquesta competència encara resulta més clara si tenim en compte el que disposa l'article 145:

«1. Els Plans Especials que es formulin sense l'existència prèvia del Pla Director Territorial de Coordinació o Pla General Municipal, amb l'objecte exclusiu de desen-

16. Vegeu l'apartat 5 de l'article 30 del Text Refós aprovat pel Reial Decret 781/1986.

volupar infraestructures bàsiques o protecció del paisatge, vies de comunicació, medi natural o conservació i millora de determinats llocs, seran redactats per les Entitats Locals, Entitats urbanístiques especials o òrgans que tinguin competència en l'ordre urbanístic.

»2. També podran ser redactats pels Organismes que tinguin al seu càrrec l'execució directa de les obres corresponents a la infraestructura del territori, encara que no estiguin compresos en l'enumeració d'Entitats i Organismes del nombre anterior.»

Pel que fa als programes d'actuació urbanística (en endavant PAU), les mancomunitats urbanístiques gaudeixen, d'acord amb l'apartat 4 de l'article 215 del Reglament de Gestió, de la facultat, reconeguda a les entitats locals a l'apartat 1 del mateix article, d'acordar la incorporació de sòl urbanitzable no programat «al procés d'urbanització mitjançant la formulació d'un o diversos programes d'actuació urbanística.» D'acord amb l'article 216 i següents, la mancomunitat podrà formular directament per ella mateixa el PAU, a més de procedir a executar-lo.

Tanmateix, l'aprovació del PAU està subjecta al mateix procediment que la dels plans parcials (art. 142 del Reglament de Planificació), i per tant cal suposar que la intervenció de la mancomunitat es produirà quan el PAU afecti més d'un municipi (art. 137 en relació amb el 124 del Reglament de Planificació).

b) Gestió

Pel que fa a la gestió i execució del planejament, correspondrà íntegrament a la mancomunitat, incloent-hi la tramitació i resolució dels expedients de reparcel·lació quan se li hagi atribuït la facultat d'execució del planejament (així resulta de l'art. 75 del Reglament de Gestió). Encara que no s'estableixi expressament com a l'article anterior, caldrà entendre que les mancomunitats urbanístiques també poden realitzar altres actes de gestió en la seva condició d'Administració actuant, com ara l'aprovació dels estatuts, les bases i el projecte de compensació (vegeu arts. 161 i ss., i 174 del mateix Reglament). La cessió de terrenys s'efectuarà a favor de l'Administració actuant, és a dir, la mancomunitat, encara que aquesta haurà de lliurar-los, al seu torn, als respectius ajuntaments, si procedeix, per ser «incorporats al patrimoni municipal del sòl o perquè siguin afectats als usos previstos en el mateix (pla)» (art. 179); cal recordar al respecte que l'apartat 2 de l'article 46 del Reglament de Gestió Urbanística estableix:

«Les cessions obligatòries i gratuïtes en sòl urbà es faran en favor del Municipi i consistiran en la superfície total de terrenys destinats a vials, parcs, jardins públics i Centres d'Educació General Bàsica al servei del polígon o unitat d'actuació corresponent, segons les localitzacions o emplaçaments assenyalats en el Pla.»

Entenc que una condició prèvia perquè la mancomunitat pugui dictar aquests actes de gestió és que ho siguin sempre en execució del planejament supramunicipal, com estableix l'article 10.

c) Disciplina

El que ja no podrà ser objecte d'una mancomunitat urbanística és l'activitat de disciplina urbanística. Aquesta afecta bàsicament les llicències, les ordres d'execució i

la potestat sancionadora dels actes il·lícits en la matèria, que han de ser considerades funcions administratives sense vinculació necessària amb obres i serveis prestats per l'Administració i, a més, en alguns casos íntimament dependents de funcions que impliquen l'exercici d'autoritat. Una condició prèvia òbvia perquè una mancomunitat exercís aquest tipus de funcions seria, a més, que la Comunitat Autònoma respectiva hagués reconegut que les mancomunitats gaudeixen de potestat sancionadora. Però no seria una condició suficient, atès que les funcions esmentades no poden incloure's dins del concepte d'«obres i serveis». És lògic, doncs, que l'activitat referida a la disciplina urbanística no es trobi contemplada a l'article 10 del Reglament de Gestió Urbanística. Com assenyalen Morell Ocaña i Muñoz Machado, la reforma de la legislació urbanística ha establert tres estrats organitzatius:

«Un, primer, de caràcter directiu, en el qual han quedat acantonades les funcions que —per seguir una terminologia encara vigent a la Llei de Règim Local— impliquen exercici d'autoritat; un altre, segon, en el qual es concentren tasques de gestió, no sempre de caràcter estrictament burocràtic i sovint posseïdores de poders de decisió *ad extra*, que tenen com a model típic les Gerències locals; i, finalment, un tercer estrat de caràcter netament empresarial en la seva actuació, si bé la seva actuació s'acull indistintament al Dret públic i privat.»¹⁷

Les mancomunitats urbanístiques s'enquadrarien en el segon estrat, i per tant es troben privades de les funcions més típiques del primer estrat.

A més, aquesta idea és coherent amb el que estableix el Reglament de Disciplina Urbanística, que en el seu article 6 assenjala, de manera taxativa i rotunda, respecte a les llicències:

«La competència per atorgar les llicències urbanístiques correspondrà a l'Ajuntament, llevat dels casos previstos a la Llei del Sòl.»

Això és així sense perjudici que una mancomunitat urbanística pugui proporcionar la seva assistència en la redacció d'informes tècnics i jurídics que hagin de servir de base per a la concessió de la llicència, d'acord amb l'apartat 2 de l'article 4:

«En tot expedient de concessió de llicència constarà l'informe tècnic i jurídic, quan l'Entitat atorgant compti amb els serveis corresponents o li sigui possible comptar amb els de l'Entitat comarcal o metropolitana en la qual estigui integrada. Si la Diputació Provincial tingués establert un servei d'assistència urbanística als Municipis, l'Ajuntament en podrà sol·licitar un informe si no disposés de serveis tècnics o jurídics propis.»

L'al·lusió subratllada no s'ha d'entendre exclusivament en favor de les comarques (que no estaven previstes legalment en el Reglament de Gestió Urbanística) o les àrees metropolitanes, sinó en favor d'entitats supramunicipals (incloent-hi les mancomunitats, que des del moment que s'han creat cal suposar més ben dotades de mitjans que els ajuntaments).

17. S. Muñoz Machado i L. Morell Ocaña (Cátedra de Derecho Administrativo), *Apuntes de Derecho urbanístico*, Madrid, 1978, p. 101.

Cal no oblidar, però, que el Reial Decret 781/1986 trasllada la funció d'assistència al municipi en aquesta qüestió, com en d'altres, a les diputacions. Ara bé, si aquestes no proporcionen de manera suficient i adequada aquesta assistència no hi pot haver cap inconvenient en el fet que la presti una mancomunitat.

Sobre la qüestió de «les obres no emparades per llicència» o una ordre d'execució, o sense cenyir-se a les condicions d'una o altra, com diu el títol del Capítol I del Títol II del Reglament de Disciplina Urbanística, les diferents facultats administratives que s'estableixen i que estan incardinades en l'àmbit local, ho són sempre a favor de l'alcalde, llevat de les ordres de reconstrucció d'edificis enderrocats sense llicència (art. 30.1), l'enderrocament d'obres il·legalitzables (art. 31.3) i la revisió d'ofici de les llicències o ordres d'execució atorgades, o dictades, pels ajuntaments, facultats totes elles que s'atribueixen a aquests darrers de manera genèrica sense assenyalar l'òrgan que les ha d'exercir (de manera que es podria aplicar la clàusula residual continguda a l'article 21.3 de la Llei 7/1985, que estableix l'assumpció per part de l'alcaldia de totes aquelles facultats no atribuïdes a un òrgan específic de l'ajuntament; a més cal tenir present que solament podria revisar per via administrativa els actes d'un òrgan municipal el mateix que els ha dictat); en qualsevol cas, però, no podrien correspondre a la mancomunitat, tant perquè impliquen exercici d'autoritat com perquè giren a l'entorn d'una facultat, la de concedir llicències urbanístiques, que només poden exercir els ajuntaments, tret d'excepcions legals.

En conclusió, es pot afirmar que la relació de competències atribuïbles a les mancomunitats urbanístiques recollida a l'article 10 del Reglament de Gestió Urbanística, inclou totes les que es desprendrien d'una interpretació sistemàtica de la restant legislació urbanística, sense violentar el marc que aquesta estableix. Per això l'esmentat article no contempla funcions de disciplina urbanística ni d'aprovació del planejament, les quals tampoc no serien compatibles amb la idea sobre capacitat i límits de les mancomunitats municipals que deriva de la naturalesa funcional d'aquests ens local.

III. Agrupacions municipals forçoses

He deixat per al final les agrupacions municipals forçoses, que mereixen ser objecte d'un tractament específic. Tot i la seva afinitat o proximitat a les mancomunitats urbanístiques, crec que és important estudiar-les.

La diferència essencial entre aquesta institució i les mancomunitats rau en el fet que en la seva creació no concorre la voluntat municipal, sinó que és fruit de la decisió de les Administracions superiors.

La Llei del Sòl, a l'apartat 2 del seu article 216, i posteriorment el Reglament de Gestió Urbanística, a l'apartat 2 del seu article 9, estableixen la possibilitat de crear entitats d'aquesta mena, en consonància amb la legislació local vigent en el moment de la promulgació de les dues normes (Llei de Règim Local, de 1955, i el Reial Decret 3.046/1977), encara que amb una regulació específica, consistent a estendre a aquestes entitats el règim previst per a les mancomunitats urbanístiques.

Tanmateix, la Llei 7/1985 ha passat per alt tota referència a les agrupacions municipals forçoses, i no les ha inclòs entre les entitats que reconeix, ni tan sols entre les contingents o facultatives. Per tant, es pot plantejar el dubte de si subsisteixen a partir de l'entrada en vigor de la nova llei.

És possible sostenir que es tracta d'una institució que ha quedat eliminada del panorama local, però només transitòriament, mentre no sigui establerta de nou per les Comunitats Autònomes, en virtut del caràcter «bifront» del règim local, i dins dels límits fixats a la Sentència del Tribunal Constitucional de 2 de febrer de 1981, segons l'opinió que defensen García Escudero i Pendas García.¹⁸ Cal recordar que el Tribunal Constitucional, a la mateixa sentència que acabem d'esmentar, va considerar constitucionals les agrupacions municipals forçoses.

Altres autors pensen que efectivament s'han de considerar suprimides sense matisos. Així opina, per exemple, Lliset.¹⁹ El mateix es podria desprendre de la concepció que sobre aquesta Llei de Bases té un autor que de manera notòria ha influït en la doctrina especialitzada en Dret local, com és ara Parejo. Segons aquest autor, l'autonomia local garantida constitucionalment és la que ve definida en una llei com l'aprovada a l'empara de l'article 149.1.18 de la Constitució, la qual cosa significa que aquesta llei, en configurar l'àmbit i el contingut de l'autonomia local, estableix els límits que el legislador ordinari, en altres lleis sectorials, o en lleis autonòmiques de desenvolupament de la Llei de Bases, no pot transgredir. La mateixa Llei 7/1985, en el seu Prèmbul, ho exposa ben clarament: «Aquesta norma (la Llei 7/1985) desenvolupa la garantia constitucional de l'autonomia local, funció ordinamental que, des del moment que li està reservada, o el que és igual, que està vedada a qualsevol altra norma, presta a la seva posició dins l'ordenament en el seu conjunt una «vis» específica, a pesar de la seva condició formal de llei ordinària»; o com diu Parejo, «la resistència de les seves determinacions (de la Llei 7/1985), partícips d'aquesta garantia davant de qualsevol altra disposició, fins i tot del mateix rang, en la mesura que la infracció o el desconeixement d'aquestes suposaria, a través d'elles, la infracció o el desconeixement de la garantia constitucional».²⁰

Així doncs, el cas és si s'ha de considerar que el possible reconeixement de l'agrupació municipal forçosa com a entitat local a través d'una llei autonòmica de desenvolupament de la Llei 7/1985 suposa una infracció o un desconeixement del que preveu aquesta. Sembla que no es discuteix que han deixat d'existir des del moment que no són contemplades per la Llei 7/1985; la qüestió és si es poden reintroduir mitjançant el desenvolupament legislatiu posterior.

Si bé en altres temes (per exemple, règim d'impugnació d'acords, serveis mínims obligatoris, etc.) la Llei 7/1985 dissenya un model que només pot ser reproduït per les Comunitats Autònomes sense variacions ni addicions, i per tant només és admissible concretar-lo (vegeu al respecte la Sentència del Tribunal Constitucional 24/1987, de 27 de març), en allò que fa referència al «nombre» de les entitats locals la qüestió és realment dubtosa. Parejo sembla admetre la possibilitat d'ampliar la llista d'entitats locals,²¹ i el Text Refós, aprovat pel Reial Decret 781/1986, encara que no utilitzi expressament l'expressió «agrupació municipal forçosa», en el seu article 161 contempla la facultat de l'«òrgan competent de la respectiva Comunitat Autònoma» per acordar, imperativament, l'agrupació de «Municipis i altres Entitats locals a efectes

18. *Ibidem*, pp. 259 i 265.

19. *Ibidem*, p. 155.

20. L. Parejo Alfonso, «La autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, p. 58.

21. *Ibidem*, p. 42 *in fine*.

de sostenir en comú» el lloc de treball que tingui atribuïda la responsabilitat de les funcions de secretaria (cosa que en la legislació anterior constituïa un dels supòsits d'agrupació municipal forçosa). D'altra banda, però, cal assenyalar que la primera llei autonòmica de desenvolupament de la Llei 7/1985, la Llei catalana 8/1987, de 15 d'abril, municipal, de règim local de Catalunya, no ha ampliat la llista d'entitats locals de la llei bàsica.

Al meu entendre, es pot sostenir raonablement, en principi, que les Comunitats Autònomes poden augmentar la llista de l'article 3 de la Llei 7/1985, mentre les noves entitats no perjudiquin el *quantum* d'autonomia reconegut a les altres entitats o desdibuixin la configuració que se'n fa. Tot i així, crec que aquest argument ha de cedir davant la consideració del «nombre» de les entitats locals com un element clau del règim local bàsic estatal que no permet altres modulacions fora de les que la seva pròpia regulació (la Llei 7/1985) expressament autoritzi.²²

Si a més resulta que el que estableix la llei 7/1985, pel caire específic que confereix a aquesta llei la seva posició especial dins l'ordenament com a configuradora de l'autonomia constitucionalment garantida, no admet derogacions singulars o matisacions contingudes en lleis especials, cal concloure que les agrupacions municipals forçoses en matèria urbanística en l'actualitat s'han de considerar suprimides.

De tota manera, en aquest tema, com en d'altres al llarg d'aquest article, s'han posat de relleu reserves, i per tant sostinc amb cautela la conclusió expressada, a falta de posteriors estudis en què s'abordi el tema amb més profunditat.

22. Després d'escriure aquest treball, s'han publicat dos articles en què s'aborda el problema i que corroboren, més o menys palesament, la posició que sostinc d'impossibilitat de creació de noves entitats locals al marge de les previstes en la Llei 7/1985, de 2 d'abril. Vegeu Boquera Oliver, J. M., «Mancomunidades municipales. Provincias y Comunidades Autónomas: relaciones interadministrativas en el nuevo Régimen Local», a R.E.A.L.A., núm. 233, pàgs. 55-56; i Morell Ocaña, L., «Las fuentes del Derecho Local. Problemas generales. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas», a R.E.A.L.A., núm. 235-236, p. 509.