
Las mancomunidades de municipios de interés autonómico*

Francisco TOSCANO GIL
Profesor Titular de Universidad
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla
ORCID ID: 0000-0003-3506-0305

RESUMEN

Este trabajo tiene por objeto el estudio de un tipo especial de mancomunidad de municipios implantado en la legislación de algunas comunidades autónomas: la mancomunidad de interés autonómico o mancomunidad integral. Bajo denominaciones diversas, según la ley autonómica de que se trate, estas mancomunidades suelen caracterizarse por vincularse a una demarcación territorial autonómica y por asumir una pluralidad de funciones. La declaración de interés autonómico tiene como consecuencia el acceso de la mancomunidad a un régimen especial, que implica, entre otras cosas, la posibilidad de beneficiarse de ayu-

* Fecha de finalización del trabajo: 10 de abril de 2025.

Abreviaturas utilizadas: art. (artículo); BOCYL (*Boletín Oficial de Castilla y León*); coord. (coordinación); Decreto 30/2015 (Decreto 30/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General); DA (disposición adicional); DF (disposición final); dir. (dirección); DT (disposición transitoria); FJ (Fundamento Jurídico); LBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local); Ley 1/1998 (Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León); Ley 7/1999 (Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón); Ley 1/2003 (Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja); Ley 2/2003 (Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid); Ley 17/2010 (Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura); LORSERGO (Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León); Ley 21/2018 (Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana); párr. (párrafo); p. (página); pp. (páginas); STC (Sentencia del Tribunal Constitucional); TC (Tribunal Constitucional).

das específicas. En este trabajo analizamos las semejanzas y diferencias de los seis modelos existentes, así como la realidad de su aplicación en la práctica.

Palabras clave: mancomunidad de municipios; comarca; mancomunidad integral; comunidad autónoma; autonomía local.

The associations of municipalities declared of regional interest

ABSTRACT

This paper focuses on a special type of association of municipalities established in the legislation of some autonomous regions: the association of municipalities declared of regional interest or comprehensive association of municipalities. With different names, depending on the regional law in question, these associations of municipalities are usually characterized by being linked to a regional territorial demarcation and by assuming a plurality of functions. The classification of regional interest results in the application of a special regime to the association of municipalities, which implies, among other things, specific financial aid. In this paper we analyze the similarities and differences of the six existing models, and their application.

Keywords: association of municipalities; region; comprehensive association of municipalities; autonomous region; local autonomy.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL DE CASTILLA Y LEÓN: 2.1. Regulación y justificación del modelo. 2.2. Requisitos. 2.3. Efectos. 2.4. Virtualidad práctica.—3. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS COMARCAL DE ARAGÓN: 3.1. Regulación y justificación del modelo. 3.2. Requisitos. 3.3. Efectos. 3.4. Virtualidad práctica.—4. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS COMUNITARIO DE LA RIOJA: 4.1. Regulación y justificación del modelo. 4.2. Requisitos. 4.3. Efectos. 4.4. Virtualidad práctica.—5. LAS MANCOMUNIDADES INTEGRALES DE EXTREMADURA: 5.1. Regulación y justificación del modelo. 5.2. Requisitos. 5.3. Efectos. 5.4. Virtualidad práctica.—6. LAS MANCOMUNIDADES DE ÁMBITO COMARCAL DE VALENCIA: 6.1. Regulación y justificación del modelo. 6.2. Requisitos. 6.3. Efectos. 6.4. Virtualidad práctica.—7. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL DE MADRID: 7.1. Regulación y justificación del modelo. 7.2. Requisitos. 7.3. Efectos. 7.4. Virtualidad práctica.—8. CONCLUSIONES.—9. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

En pleno año 2025, transcurrido más de un cuarto de siglo desde su primera regulación legal, que puede fecharse en 1998, las mancomunidades de municipios de interés autonómico deben considerarse un fenómeno consolidado en la legislación de nuestras comunidades autónomas. Son ya seis las que han optado por regular este tipo especial de mancomunidad, bajo denominaciones y regímenes no del todo coincidentes, lo que

es lógico, dada su configuración dentro del margen de disponibilidad autonómica¹. Pero con una serie de rasgos comunes, a modo de notas caracterizadoras, que son los que nos permiten hablar del nacimiento y consolidación de una institución; que se ha ido desarrollando, como suele ocurrir en el Derecho propio de las comunidades autónomas, por emulación.

La comunidad autónoma que legisló por primera vez sobre estas mancomunidades especiales fue la de Castilla y León², empleando la denominación de mancomunidades de interés general (1998)³. A esta le habrían de seguir Aragón, que utilizó la expresión de mancomunidades de interés comarcal (1999), y La Rioja, que las denominó mancomunidades de interés comunitario (2003). No sería hasta unos años más tarde, en una segunda etapa de esta legislación autonómica, que se regularían las mancomunidades integrales de Extremadura (2010)⁴, seguidas de las mancomunidades de ámbito comarcal de Valencia (2018) y, por último, de las mancomunidades de interés general de Madrid (2022), que constituyen la última expresión conocida de este fenómeno.

En principio, estas mancomunidades de interés autonómico no dejan de ser mancomunidades de municipios, igual que las previstas en los arts. 3.2.c) y 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), a cuyo amparo se crean⁵. La nota diferenciadora viene dada porque, sobre el régimen general de

¹ Como es sabido, según conocida doctrina del TC (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 4.º), las entidades locales dispositivas, o no necesarias, entran dentro del margen de disponibilidad autonómica, admitiendo una mayor interiorización en la legislación de las comunidades autónomas.

² Cuando decimos que fue la primera nos referimos a la primera regulación con vocación de carácter general mediante norma con rango de ley, pues lo cierto es que pueden encontrarse regulaciones previas de esta figura en normas de rango reglamentario, como es el caso del art. 6 del Decreto 64/1989, de 30 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan medidas de fomento de Mancomunidades Intermunicipales.

³ Si bien, en la redacción originaria de su ley reguladora estas eran denominadas mancomunidades de interés comunitario; lo que cambia con la reforma efectuada por la LORSEGO en el año 2013, como más adelante se expone.

⁴ Si bien, mediante norma de rango reglamentario ya se habían regulado con carácter previo estas mancomunidades en el Decreto 74/2008, de 25 de abril, por el que se establece un fondo de cooperación para las mancomunidades integrales de municipios de Extremadura.

⁵ No abordamos en estas páginas el régimen general de las mancomunidades de municipios, bien conocido y estudiado por la doctrina administrativista. Sin ánimo exhaustivo, pueden citarse los trabajos de R. MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Trivium, Madrid, 1987, pp. 1-248; T. QUINTANA LÓPEZ, *Las mancomunidades en nuestro Derecho local*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990, pp. 1-86; C. BARRERO RODRÍGUEZ, «El juego de las entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 264, 1994, pp. 627-670, y J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, «Mancomunidades y asociaciones de municipios», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. 2, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 1599-1614. También nosotros hemos tenido ocasión de estudiar la regulación de las mancomunidades en el régimen local andaluz, en particular, en F. TOSCANO GIL, «Título V. La cooperación territorial. Entidades e instrumentos para la cooperación territorial: mancomunidades, consorcios, convenios y redes de cooperación», en J. L. RIVERO YSERN (dir.), E. MONTOYA MARTÍN y S. FERNÁNDEZ RAMOS (coords.), *Derecho Local de Andalucía. La Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 293-335.

estas, definido por la legislación estatal básica y, en su caso, por la legislación autonómica de desarrollo, viene a incidir la comunidad autónoma dotándolas de reglas especiales, que les son aplicables tras ser declaradas por la Administración autonómica como mancomunidades de interés autonómico.

De entre las reglas que trae consigo este régimen especial debe destacarse la obligación que tiene la comunidad autónoma, y a veces también la diputación provincial, de convocar líneas de ayudas específicas, o de carácter preferente, para estas mancomunidades. El propósito de estas ayudas suele ser doble: por un lado, apoyar la puesta en marcha de estas mancomunidades, incentivando así la solicitud de la declaración de interés autonómico; y, por otro, contribuir al ejercicio de ciertas competencias o a la prestación de determinados servicios, en atención a los cuales se conceden las ayudas, condicionadas de esta manera por la comunidad autónoma.

Para que una mancomunidad de municipios reciba la declaración o calificación autonómica, que atrae sobre ella este régimen especial, es precisa la tramitación previa de un procedimiento administrativo que exige la verificación de una serie de requisitos. Los requisitos no son los mismos en cada comunidad autónoma, aunque suelen ser comunes, y, por tanto, caracterizadores, los dos siguientes: primero, la vinculación de la mancomunidad a una demarcación territorial predeterminada por la comunidad autónoma⁶; y, segundo, la asunción por la mancomunidad de una pluralidad de competencias y servicios que hacen de ella una entidad multifuncional o integral, en ningún caso monofuncional.

Tanto la regulación como el fomento de estas mancomunidades especiales se justifican en las exposiciones de motivos de las distintas leyes reguladoras en atención a diferentes razones, como puedan ser: la demanda de una prestación de servicios más eficaz, y de mayor calidad, especialmente en los pequeños municipios; la necesidad de corregir las disfunciones del asociacionismo municipal espontáneo; la oportunidad de llevar a cabo una mejor vertebración del territorio y contribuir a un mayor desarrollo social, económico y cultural de sus poblaciones; la posibilidad de convertirlas en referencia básica para la implementación de políticas y servicios del resto de administraciones públicas de la comunidad autónoma; o la preparación de futuras comarcas, respecto de las cuales estas mancomunidades especiales funcionarían como un paso intermedio.

La declaración como mancomunidad de interés autonómico no anula el carácter voluntario de la mancomunidad, que sigue siendo una entidad local de naturaleza asociativa. Ni la constitución de la mancomunidad, en origen una mancomunidad de régimen común, ni su incorporación a este régimen especial, es obligatoria para los municipios integrados en ella. Pero aun siendo esto cierto, también es verdad que, tanto sobre su régimen jurídico como sobre las competencias que ejerce y los servicios que presta, se produce una intervención mayor de la comunidad autónoma, que puede utilizarla para desarrollar políticas autonómicas. En tal sentido, resulta muy significativa su vincula-

⁶ Con la excepción, como habremos de ver, de los casos extremeño y madrileño.

ción a demarcaciones territoriales autonómicas, así como la declaración manifiesta de que sirvan, en algunos casos, como un paso previo a una futura comarca, o a que ejerzan competencias que corresponderían a estas. Estas características hacen de ellas entidades ubicadas bajo el ámbito de las potestades de coordinación autonómicas, atenuando o condicionando la iniciativa municipal y limitando la autonomía local⁷.

Al hilo de las consideraciones vertidas en el párrafo anterior, surge la pregunta, totalmente legítima, de hasta qué punto con estas mancomunidades las comunidades autónomas no están creando una alternativa a la comarca, si se quiere, una comarca blanda⁸, ante las dificultades que pudieran estar encontrándose para la constitución de estas; lo que supondría una acusación grave si se considerara que con ello se están eludiendo los requisitos establecidos por la ley para la creación de las comarcas. Esta cuestión ya ha sido resuelta por el TC en su STC 105/2019, de 19 de septiembre, que habremos de abordar en páginas posteriores de este trabajo; aunque es cierto que es una sentencia que limita su enjuiciamiento al modelo valenciano.

El propósito del estudio que aquí se aborda es dar cuenta del estado de la cuestión de esta nueva institución o figura jurídica, que hemos dado en denominar mancomunidad de interés autonómico, ante la ausencia de una denominación común en la legislación autonómica. Como se ha expuesto, estas mancomunidades son declaradas o calificadas con expresiones distintas, según la comunidad autónoma de que se trate. No habiendo una denominación uniforme, hemos optado, a los efectos de este trabajo, por utilizar, a modo de expresión aglutinadora, la de mancomunidad de interés autonómico, en tanto nos parece que lo más característico de estas es la declaración o calificación de interés por la comunidad autónoma, que atrae sobre las mismas un régimen especial. También se utiliza a veces la expresión mancomunidad integral, con la que se evidencia la asunción de una pluralidad de competencias o servicios por la mancomunidad. Con ser esto cierto, no nos parece lo más caracterizador o diferenciador de estas mancomunidades especiales, pues también las mancomunidades de régimen común pueden ejercer varias competencias o prestar diversos servicios al mismo tiempo.

Habida cuenta de las limitaciones de espacio de un trabajo de estas características, nuestro análisis habrá de ser, necesariamente, de síntesis, máxime considerando el carácter reglamentista de la regulación establecida en algunas de estas leyes, que no nos será posible abordar con todo su detalle en estas páginas. La estructura que vamos a seguir es la de ir analizando uno por uno cada uno de los seis modelos existentes, siguiendo el orden cronológico de aprobación de sus leyes reguladoras, y centrándonos en las siguientes

⁷ Sobre la autonomía local como límite a la coordinación administrativa, *vid.* J. C. COVILLA MARTÍNEZ, *Coordinación y autonomía en la Administración pública: fórmulas para superar la tensión entre la relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local*, Thomson Reuters-Arazandi, Cizur Menor, 2019, pp. 1-306 (pp. 201-231).

⁸ Empleamos la expresión comarca blanda para significar una entidad supramunicipal que se queda a medio camino entre la mancomunidad y la comarca. Esto es, una mancomunidad que, institucionalmente, tiene más peso que una mancomunidad de régimen común, pero menos que una comarca.

cuestiones: primero, la justificación del modelo; segundo, los requisitos necesarios para la declaración o calificación de una mancomunidad como mancomunidad de interés autonómico; tercero, las principales consecuencias o efectos de la aplicación de este régimen especial a las mancomunidades de municipios; y, cuarto, virtualidad práctica o realidad del modelo diseñado por el legislador. Al hilo de cada análisis iremos subrayando los rasgos comunes que vayamos detectando entre los distintos modelos, así como sus elementos diferenciadores, con un enfoque de Derecho comparado autonómico.

2. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL DE CASTILLA Y LEÓN

2.1. Regulación y justificación del modelo

Mediante Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (en adelante Ley 1/1998) se aprueba la primera regulación legal de este tipo especial de mancomunidades en nuestro país, que esta viene a denominar mancomunidades de interés general⁹. Su régimen jurídico se establece, en un primer momento, en el art. 32 de dicha Ley, en una regulación bastante escueta¹⁰, que, en realidad, lo difiere casi todo a normas posteriores. De este modo, la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (en adelante LORSERGO), cumple la función de completar el régimen de las mancomunidades de interés general; lo que hace en sus arts. 32 a 59, además de en su DA 8.^a, en una regulación que puede tildarse de reglamentista. Pese a todo, aun habría de desarrollarse más, mediante el Decreto 30/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General (en adelante Decreto 30/2015).

La Ley 1/1998 no recoge en su Exposición de Motivos una justificación específica para la introducción de este nuevo tipo de mancomunidades, pero sí atiende al fomento, en general, de las mancomunidades de municipios en Castilla y León, «para conseguir la eficaz prestación de los servicios que los ciudadanos de los pequeños municipios demandan con voluntad constante de aproximación a los niveles y calidades existentes en el

⁹ El contexto en el que se aprueba esta ley ha sido estudiado en el trabajo de D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «Las mancomunidades municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 296-297, 2005, pp. 33-86.

¹⁰ La redacción originaria del art. 32 de la Ley 1/1998 era aun más concisa, hasta que es modificada por la DF 1.^a de la LORSERGO, que sustituye la denominación de mancomunidad de interés comunitario por la de mancomunidad de interés general, e introduce la distinción entre mancomunidades de interés general rurales y mancomunidades de interés general urbanas. Lo cierto es que al amparo de la regulación inicial no se llegó a declarar ninguna mancomunidad de interés comunitario, quedando esta sin aplicar, como se ha señalado en A. CALONGE VELÁZQUEZ, «Capítulo III. Una nueva expresión del asociacionismo municipal: las mancomunidades de interés general», en V. MERINO ESTRADA y R. RIVERO ORTEGA (dirs.), *Derecho Local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 111-145 (p. 127).

medio urbano», entendiendo que estas, «por su capacidad de acomodación a las distintas necesidades reales, constituyen la fórmula idónea para la prestación de determinados servicios que, sin necesitar un marco organizativo superior, exceden de la capacidad individual de los municipios». En esta misma línea, la LORSERGO se marca como objetivo en su Exposición de Motivos «el fomento de fórmulas de gobierno y gestión de los servicios locales sustentadas en economías de escala y en la optimización de los recursos municipales, reorganizando las actuales mancomunidades y evitando, en todo caso, la creación de nuevas estructuras administrativas». Por último, el Decreto 30/2015 añade que, asumiendo como premisa lo útiles que han sido las mancomunidades tradicionales, «en la situación actual, donde los principios de suficiencia financiera y estabilidad presupuestaria deben presidir todas las políticas locales, es necesario dar un paso más, y buscar vías más profundas y comprometidas de satisfacción de las necesidades municipales, ancladas en conceptos y presupuestos no siempre útiles o completamente eficaces frente a nuestra realidad actual».

2.2. Requisitos

Para poder ser declaradas mancomunidades de interés general por la consejería competente en materia de régimen local de la Administración autonómica, es necesario cumplir con tres tipos distintos de requisitos: los que las vinculan a la demarcación territorial autonómica; los establecidos en materia de personal; y los competenciales.

Comenzando por los primeros, la Ley 1/1998 exige que su ámbito territorial «concuere sustancialmente con espacios de ordenación territorial para la prestación de servicios estatales, autonómicos o provinciales» (art. 32.1). Este requisito es concretado por la LORSERGO, que distingue entre mancomunidades de interés general rurales y mancomunidades de interés general urbanas (art. 32.5).

En lo que hace a las rurales, los municipios que quieran constituirse en mancomunidad para que esta se declare de interés general rural, habrán de ser municipios con población inferior o igual a 20.000 habitantes (art. 37.1) integrados en una unidad básica de ordenación y servicios del territorio rural¹¹, o en varias unidades completas, siempre que se manifiesten a favor: o bien la mayoría de los que aglutinen más del 50 por 100 de la población global de los municipios integrados en cada una de las unidades; o bien los que reúnan el 70 por 100 de la población de cada una de las unidades, con independencia de su número (art. 38). Entendemos que el resto de municipios, los que no votasen a favor, aunque integrados en la unidad básica de ordenación y servicios, no formarían parte de la mancomunidad de interés general, dado que esta sigue siendo un ente asociativo y voluntario.

¹¹ Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rural son definidas en el art. 4 LORSERGO. El mapa de las mismas debe fijarse en una norma con rango de ley, aprobada por una mayoría de dos tercios, según dispone el art. 6.1 LORSERGO. A fecha de hoy, dicho mapa no se ha aprobado.

En lo que hace a las urbanas, los municipios que quieran constituirse en mancomunidad para que esta se declare de interés general urbana, habrán de ser municipios con población superior a 20.000 habitantes, unidos a los municipios de su entorno o alfoz¹², aunque sean de población inferior (art. 42.1), siempre que se manifiesten a favor al menos el municipio de mayor población y, como mínimo: o bien un tercio del resto de los municipios del área funcional estable¹³; o bien los municipios que representen un tercio de la población del área funcional estable excluidos los de más de 20.000 habitantes (art. 43.1).

El segundo orden de requisitos para ser declarada mancomunidad de interés general son los que se establecen en materia de personal, recogidos en el art. 33.2 LORSEGO, sin distinguir el tipo de mancomunidad. En síntesis, son los siguientes: *a)* no dotarse de personal eventual ni de personal directivo; *b)* que, durante los cinco años siguientes a la declaración, los municipios no incrementen ni los gastos de personal propio ni los gastos como aportación al personal de la mancomunidad, y *c)* que, durante los tres años siguientes a la declaración, la mancomunidad no se dote de personal propio mediante oferta de empleo.

El tercer tipo de requisitos son los competenciales, en los que, nuevamente, se vuelve a distinguir según el tipo de mancomunidad. Para las rurales hay una exigencia clara, que su cartera de servicios sea común y homogénea (arts. 32.2 de la Ley 1/1998, 37.4 y 41.1 LORSEGO); mientras que en el caso de las urbanas se dispone, con mayor libertad, que estas podrán incluir en sus estatutos, especialmente, aquellas competencias que se refieran al abastecimiento de agua, al saneamiento y depuración de aguas residuales, al transporte público intermunicipal de viajeros, y a la seguridad ciudadana, protección civil y extinción de incendios (art. 42.3 LORSEGO). Ni en un caso ni en el otro las leyes reguladoras, tampoco el reglamento de desarrollo, terminan por cerrar las competencias o servicios de estas mancomunidades, aunque sí sienten criterios (arts. 41.2, 45.1 LORSEGO y 4 del

¹² La LORSEGO emplea, pero no define, el término «alfoz». Si bien, lo utiliza como expresión equivalente a «municipios de su entorno», refiriéndose al entorno de un municipio principal. El Diccionario de la Real Academia Española lo define como «conjunto de diferentes pueblos que dependen de otro principal y están sujetos a una misma ordenación». En el trabajo de C. ESTEPA DÍEZ, «El alfoz y las relaciones campo-ciudad en Castilla y León durante los siglos XII y XIII», *Studia historica. Historia medieval*, núm. 2, 1984, pp. 7-26 (p. 7), se revela su significado histórico. Según este autor, «en la historia de Castilla y León es habitual que cuando nos referimos a las ciudades o villas, se destaque la existencia de un marco territorial, la realidad de algo conocido como alfoz, término o territorio, de mayor o menor extensión y con más o menos complejidad en su entramado institucional. Un núcleo de población aparece así como centro de un territorio, existiendo por tanto una relación entre otros puntos y este, signada por su dependencia respecto al núcleo o centro principal y por la proyección de este sobre el territorio, que de esta manera se convierte en su ámbito de actuación».

¹³ El área funcional estable es definida por el art. 8 LORSEGO. La concreción de cuáles sean las áreas funcionales estables de la comunidad autónoma debe llevarse a cabo mediante una norma con fuerza de ley, aprobada por una mayoría de dos tercios, según dispone el art. 8.4 LORSEGO. Dicha función la cumple la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Decreto 30/2015). Paradójicamente, el Decreto 30/2015 realiza una nueva remisión reglamentaria en esta materia (art. 4), sin que, hasta la fecha, nos conste que se haya dictado este último reglamento. Por tanto, la última palabra va a corresponder a los municipios asociados mediante la aprobación de los estatutos de la mancomunidad.

2.3. Efectos

La declaración de una mancomunidad como mancomunidad de interés general trae consigo la aplicación del régimen especial diseñado por las tres normas que hemos citado al comienzo. La LORSEGO es prolija en normas procedimentales, abordando la declaración de la mancomunidad de interés general (arts. 33, 38 y 43), la pérdida de la condición de tal (arts. 34 y 35), o la modificación, supresión o fusión de mancomunidades para constituirse en mancomunidades de interés general rural (art. 39). También se detiene en regular los órganos de estas mancomunidades (art. 36), su régimen de acuerdos (arts. 40 y 44), el personal (arts. 52-53), su régimen económico financiero (arts. 56-58) y las relaciones con la provincia (arts. 46-51). Muchas de estas cuestiones han sido objeto de desarrollo en el Decreto 30/2015.

No podemos detenernos en estas páginas en el análisis de este extenso régimen jurídico¹⁴, aunque sí nos gustaría incidir en las medidas de fomento económico establecidas en el mismo. La primera consiste en la posibilidad, pues no se establece como un mandato, de que Administración autonómica y provincial establezcan en sus ayudas el carácter preferente de las mancomunidades de interés general rurales, llegando incluso a una financiación del 100 por 100 (art. 58.1 LORSEGO). La segunda consiste en el establecimiento por la Administración autonómica de una línea de cooperación económica local general destinada a las mancomunidades de interés general, de acuerdo con lo que prevean los presupuestos generales de Castilla y León para cada año; debiendo destinarse específicamente a las mancomunidades de interés general rurales una parte de la destinada al plan provincial de cooperación de obras y servicios (art. 58.2 LORSEGO). En nuestra opinión, la aplicación de estas normas queda tan abierta, que no compromete realmente, al menos no lo suficiente, la financiación de estas mancomunidades especiales ni por la comunidad autónoma ni por la provincia.

Para terminar, una última consecuencia de la aplicación de este régimen especial, exclusiva de las mancomunidades de interés general rural, es que estas, previo acuerdo de los municipios asociados, podrán solicitar su institucionalización como comarcas, lo que supondría, si el Gobierno autonómico es favorable a tal petición, la tramitación del correspondiente proyecto de ley por las Cortes de Castilla y León (arts. 32.4 de la Ley 1/1998 y 37.6 LORSEGO).

¹⁴ La regulación de estas mancomunidades recogida en la LORSEGO ha sido, además, analizada con mayor profundidad en el trabajo antes citado de A. CALONGE VELÁZQUEZ, 2015: pp.127-145.

2.4. Virtualidad práctica

La implantación de este modelo ha sido abordada por el Consejo de Cuentas de Castilla y León en su Informe de fiscalización de 22 de noviembre de 2022, titulado «Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de Ordenación de Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales»¹⁵. Según se da cuenta en este, solo se han declarado cinco mancomunidades de interés general urbanas en la comunidad, además, recientemente¹⁶, y no se ha declarado ninguna mancomunidad de carácter rural; sin que esta situación haya variado desde entonces, constituyendo el estado de cosas vigente¹⁷.

En lo que hace a las urbanas, de las catorce áreas funcionales estables existentes en la comunidad autónoma, solo se han creado mancomunidades de este tipo en cinco¹⁸. En lo que hace a las rurales, la falta de aprobación por las Cortes de Castilla y León del mapa de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales ha impedido su declaración¹⁹, ya que, como se ha dicho, estas mancomunidades se vinculan a dichas unidades básicas²⁰.

Tampoco resulta muy esperanzadora la descripción que hace el Consejo de Cuentas de Castilla y León de la aplicación de las medidas de fomento económico de estas mancomunidades: las diputaciones provinciales de Burgos, León y Valladolid no han concedido las ayudas previstas en la LORSERGO para las mancomunidades de interés general integradas en su territorio; ninguna mancomunidad de interés general ha presentado solicitud de subvención a la Administración autonómica para el ejercicio 2020, mientras

¹⁵ Puede accederse al citado Informe en el siguiente enlace web: <https://www.consejodecuentas.es/es/informes/informes/analisis-efectos-aplicacion-ley-7-2013-ordenacion-servicios> (última consulta 03/04/2025), así como a la Nota Informativa emitida al respecto en el mismo día en este otro enlace: <https://www.consejodecuentas.es/cuentas/cm/facmi/45114/84035-Nota%20informativa%20informe%20257.pdf> (última consulta 03/04/2025).

¹⁶ La declaración de estas mancomunidades como mancomunidades de interés general urbanas se produce en el año 2020. Se trataría de las mancomunidades de Valladolid y Alfoz (BOCYL de 21 de enero de 2020), Benavente y Alfoz (BOCYL de 3 de septiembre de 2020), Medina del Campo y Alfoz (BOCYL de 16 de noviembre de 2020), Zamora y Alfoz (BOCYL de 26 de noviembre de 2020), y León y Alfoz (BOCYL de 30 de noviembre de 2020).

¹⁷ Según hemos podido confirmar tras formular solicitud de acceso a la información pública, respondida mediante Orden de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León de 12 de marzo de 2025.

¹⁸ Las dificultades para la constitución de mancomunidades de interés general urbanas se apuntan tempranamente en el trabajo de T. MEDINA ARNÁIZ, «Capítulo IV. Las mancomunidades en Castilla y León», en V. MERINO ESTRADA Y R. RIVERO ORTEGA (dir.), *Derecho Local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 111-145 (p.167), donde se contrasta la realidad y la solución legal.

¹⁹ A fecha de hoy, sigue sin haberse aprobado dicho mapa por el parlamento castellanoleonés, según hemos podido confirmar con la información obtenida de la solicitud de acceso a la información pública respondida mediante Orden de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León de 12 de marzo de 2025.

²⁰ La dependencia del modelo establecido por la LORSERGO de desarrollos posteriores, que condicionan su efectividad, fue apuntada ya en el trabajo de L. HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA, «Capítulo II. Un nuevo modelo de prestación de servicios en el territorio de Castilla y León. Consideraciones sobre la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio», en V. MERINO ESTRADA Y R. RIVERO ORTEGA (dir.), *Derecho Local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 77-109 (pp. 108-109).

que para 2021 solo presentaron solicitudes las de León y Alfoz, y Medina del Campo y Alfoz, si bien respecto a esta última se ha iniciado el procedimiento para declarar la pérdida del derecho al cobro de la subvención.

3. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS COMARCAL DE ARAGÓN

3.1. Regulación y justificación del modelo

Es la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (en adelante Ley 7/1999) la que implanta la regulación de las mancomunidades de interés comarcal en esta comunidad autónoma, mediante un solo precepto, el art. 86, en contraste con el extenso desarrollo normativo del modelo castellanoleonés. A su vez, debe decirse que, sin perjuicio de que esta sea su primera regulación legal, esta tiene como antecedente el Decreto 64/1989, de 30 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan medidas de fomento de Mancomunidades Intermunicipales, cuyo art. 6 ya preveía la posibilidad de declarar el interés comarcal de una mancomunidad²¹.

En el Preámbulo de la Ley 7/1999, tras justificar la regulación general de las mancomunidades que esta viene a abordar, se subraya «el papel de las mancomunidades de interés comarcal, como antecedentes y preparación de futuras comarcas». Nada más hay que añadir, queda claro el objetivo del legislador a este respecto, que la propia denominación de estas mancomunidades no oculta. Se conciben en todo caso como paso previo a la creación de una comarca en el ámbito territorial de la mancomunidad.

3.2. Requisitos

Los requisitos para la calificación de una mancomunidad como de interés comarcal se definen en los apartados 1 y 2 del art. 86 de la Ley 7/1999, y son los siguientes: la importancia de los fines mancomunados, la capacidad de gestión de la mancomunidad, la adecuación del ámbito territorial de esta a la delimitación comarcal aprobada, y la presentación de un programa de actuación²². Todo lo cual deberá justificar, dice la ley, su calificación como mancomunidad de interés comarcal, que queda sujeta, dada la formulación legal que se hace de los requisitos exigidos, casi a la entera discrecionalidad de la Diputación General de Aragón²³, que es a quien se debe solicitar la calificación.

²¹ De hecho, la declaración de interés comarcal de seis de las siete mancomunidades de este tipo que han existido en la comunidad autónoma tiene lugar al amparo de dicho Decreto.

²² Estos requisitos son, en esencia, coincidentes con los que ya se establecían en el art. 6 del Decreto 64/1989, de 30 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan medidas de fomento de Mancomunidades Intermunicipales.

²³ La Diputación General de Aragón es la denominación que recibe en esta comunidad autónoma el gobierno de esta (art. 32 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón).

De estos requisitos, como decimos, solo el de la adecuación del ámbito territorial de la mancomunidad a la delimitación comarcal aprobada es de carácter reglado, encontrándose en la actualidad definida en el Anexo del Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón.

Merece la pena, por otra parte, detenerse en la exigencia de la presentación, con la solicitud de calificación, de un programa de actuación, que es objeto de desarrollo por el citado art. 86. Siendo únicamente preceptiva la presentación de dicho programa, el precepto permite que pueda incluirse en el mismo un compromiso del ejercicio de la iniciativa para constituirse en comarca, así como la asunción con carácter provisional de las competencias, servicios y medios que le corresponderían una vez se convierta en esta, todo ello para facilitar, dice la ley, el inmediato funcionamiento de la entidad comarcal tan pronto como pudiera aprobarse la ley de creación de la misma (art. 86.2). El propósito del legislador, como puede observarse, es claro.

3.3. Efectos

La calificación de una mancomunidad como mancomunidad de interés comarcal tiene como consecuencia la aplicación de una serie de reglas especiales establecidas en los apartados 3 y 4 del art. 86 de la Ley 7/1999.

La primera, que es la medida de fomento económico prevista por esta ley para este tipo especial de mancomunidades, sin perjuicio de las que para todas ellas se establecen en el art. 83, consiste en el derecho de formalizar convenios con la Diputación General de Aragón, de duración plurianual o indefinida, que garanticen la percepción estable de aportaciones para el funcionamiento y mantenimiento de los servicios mancomunados (art. 86.3). Resulta positivo su articulación como un derecho, por tanto, exigible ante los tribunales, no siendo una opción del Gobierno aragonés. La duración de estos convenios garantiza, además, cierta estabilidad a la financiación de estas mancomunidades, lo que es importante si se quiere que realmente funcionen. Por supuesto, en qué quede luego el montante de estas aportaciones es otra cosa, pero aun así la formulación de esta medida nos parece más que acertada.

Una segunda regla consiste en la posibilidad de asumir delegaciones de competencias (art. 86.3). No se dice más que esto en este precepto, debiéndose acudir a los arts. 96 y ss. de la misma ley, en los que se regula la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la comunidad autónoma a las entidades locales de su territorio. Entre estas se incluye expresamente a la mancomunidad de interés comarcal [art. 97.1.b)], como entidad que puede ser beneficiaria no solo de delegaciones de competencias (art. 100.1) sino también de transferencias de estas y de encomiendas de gestión (art. 103.1). Tiene todo el sentido este planteamiento si se piensa en el carácter que el legislador quiere dar a estas mancomunidades especiales, concebidas como estación de paso en el trayecto hacia la comarca.

De hecho, una tercera regla, concretada en la DA 2.^a del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, es la posibilidad de hacerse cargo provisionalmente de las competencias, servicios y medios que corresponderían a una futura comarca. No obstante, para que se aplique esta regla no basta con la declaración de mancomunidad de interés comarcal, sino que debe formalizarse a su vez por la mancomunidad la iniciativa para la creación de la comarca²⁴.

La cuarta y última regla es la obligación que tienen la Diputación General de Aragón y las Diputaciones Provinciales de dar participación a estas mancomunidades en los programas y actuaciones que vayan a realizar en su ámbito, pudiendo asumir estas las funciones de Consejo consultivo comarcal (art. 86.4). Este es regulado por la DA 3.^a del Decreto Legislativo antes citado, que dispone que, «en tanto no se generalice la implantación de la comarca como entidad local en todo el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, podrán constituirse Consejos consultivos comarcales respecto de aquellas zonas en las que no exista entidad local comarcal». A estos se podrán someter los asuntos de interés supramunicipal que, por su trascendencia, sea aconsejable su conocimiento, debate e informe, y se deberá someter la participación en aquellos procedimientos administrativos en los que, viniendo exigida por una disposición legal o reglamentaria la participación de la comarca, aún no se hubiera creado.

3.4. Virtualidad práctica

Paradójicamente, el que hoy no existan ya mancomunidades de interés comarcal en Aragón denota el éxito, al menos, de las que se crearon, en tanto sirvieron a su propósito, el de canalizar la creación de comarcas. Una vez comarcalizado todo el territorio de Aragón, estas mancomunidades han perdido su razón de ser. Téngase en cuenta que, como reza el art. 86.5 de la Ley 7/1999, no procede la constitución de mancomunidades de este tipo una vez se haya constituido en su territorio una comarca por Ley de Cortes de Aragón.

El proceso de comarcalización de Aragón terminó en el año 2019, con la aprobación de la Ley 8/2019, de 29 de marzo, de creación de la Comarca Central, a la que precedió la Mancomunidad central de Zaragoza, mancomunidad de interés comarcal. Esta mancomunidad no incluía al municipio de Zaragoza, que ahora sí se integra en la Comarca Central.

Examinadas las 32 leyes de creación de las comarcas restantes²⁵, aprobadas entre los años 2000 y 2003, hemos podido constatar que, según consta en los preámbulos de las

²⁴ El art. 7.1.b) del Decreto Legislativo contempla a las mancomunidades de interés comarcal entre las entidades que pueden plantear la iniciativa para la creación de la comarca.

²⁵ Con ayuda del compendio legislativo Comarcas de Aragón (marzo de 2007), editado por el Gobierno de Aragón y disponible en internet en la siguiente dirección: <https://www.boa.aragon.es/pdf/LibroComarcas.pdf> (última consulta: 3 de abril de 2025).

mismas, al menos seis de estas comarcas tuvieron su origen en la existencia previa de una mancomunidad de interés comarcal²⁶; si bien, su declaración se produce al amparo de la regulación reglamentaria que precedió a la Ley 7/1999²⁷.

Por tanto, en resumidas cuentas, de las 33 comarcas existentes en Aragón, siete han partido de una mancomunidad de interés comarcal previa. Ahora bien, de estas siete, solo una, la Comarca Central, se creó bajo la vigencia de la Ley 7/1999, encontrando las otras seis su fundamento en el reglamento precedente.

4. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS COMUNITARIO DE LA RIOJA

4.1. Regulación y justificación del modelo

La Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja (en adelante Ley 1/2003) da carta de naturaleza a las mancomunidades de interés comunitario de esta comunidad autónoma uniprovincial, en los arts. 60 a 63 de la misma. Se trata de una regulación bastante sencilla y contenida, aproximándose en este aspecto al modelo aragonés; aunque en este caso se desarrolle a lo largo de cuatro artículos, además de la existencia de otras diferencias que haremos ver en nuestro análisis.

El Preámbulo de la Ley 1/2003 parte de la utilidad conocida de las mancomunidades tradicionales, que permite contrarrestar lo que llama la «debilidad constitutiva» de la mayoría de los municipios riojanos, por lo que la ley apuesta por ellas, en tanto han «demostrado con creces su funcionalidad por su carácter voluntario y su flexibilidad para ajustarse al nivel territorial que requiera la ejecución de las obras o servicios locales».

A partir de ahí el Preámbulo incide en las mancomunidades de interés comunitario, que entiende «constituyen un elemento director y correctivo» de la «espontaneidad asociativa municipal que, a la postre, puede resultar disfuncional», concibiéndolas, además, como «un anticipo de futuras estructuras organizativas de ámbito supramunicipal, que podrán asumir las funciones que corresponderían a una entidad comarcal».

4.2. Requisitos

Como requisitos para que la mancomunidad se declare de interés comunitario, la Ley 1/2003 establece los tres siguientes: primero, que el ámbito territorial de la manco-

²⁶ Además de la Comarca Central, las seis comarcas que tienen su origen en una mancomunidad de interés comarcal son las siguientes: Comarca del Alto Gállego, Comarca de Tarazona y el Moncayo, Comarca del Cinca Medio, Comarca de Somontano de Barbastro, Comarca de La Litera/La Llitera, y Comarca de Sobrarbe.

²⁷ A diferencia de la Mancomunidad central de Zaragoza, cuya declaración de interés comarcal sí se fundamenta en la Ley 7/1999, las mancomunidades de interés comarcal que están en el origen de estas otras comarcas encuentran su fundamentación en el precedente Decreto 64/1989, de 30 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan medidas de fomento de Mancomunidades Intermunicipales.

munidad coincida de forma sustancial con el de una de las áreas delimitadas en el mapa de demarcación territorial de La Rioja; segundo, que la mancomunidad a declarar de interés comunitario haya venido funcionando de manera efectiva como mancomunidad durante al menos un año (art. 60); y, tercero, que, junto con la solicitud de la declaración de interés comunitario a la Administración autonómica, se presente un programa de actuación, en el que se determinen los objetivos que se persiguen así como las competencias y servicios a desarrollar por la mancomunidad, indicando los plazos y recursos previstos para ello (art. 62.1).

Debemos detenernos un poco más en el primero de estos requisitos, con el fin de realizar un par de matizaciones: la primera, que el mapa de demarcación territorial delimitador de las áreas a las que deben vincularse estas mancomunidades se regula en los arts. 64 a 66 de esta misma Ley, que exige su aprobación mediante ley del Parlamento de La Rioja (art. 65.4); la segunda, que, en tanto este mapa no sea aprobado por el Parlamento, la Ley 1/2003 permite la declaración de interés comunitario de la mancomunidad, aunque no concorra el requisito de su vinculación al área territorial correspondiente, aun no delimitada, siempre que se constate la concurrencia del resto de requisitos, y se justifique el especial interés en la asunción de determinadas funciones, servicios o medios por la mancomunidad (DF 2.^a).

4.3. Efectos

La Ley 1/2003 regula en su art. 62 el procedimiento para declarar de interés comunitario a una mancomunidad, que se inicia mediante solicitud dirigida por esta a la consejería competente en materia de régimen local. La declaración de interés comunitario tiene varias consecuencias para la mancomunidad, determinando, como es sabido, la aplicación de un régimen especial, que, en este caso, es bastante limitado, máxime si se compara con los modelos de mancomunidades especiales analizados en los apartados anteriores.

La primera consecuencia se produce en el plano competencial, siendo así que la propia declaración va a determinar el ámbito funcional de la mancomunidad, aunque deberá hacerlo de conformidad con el programa de actuación propuesto por la mancomunidad al presentar su solicitud; pudiendo, además, esta asumir algunas de las competencias, servicios y medios que corresponderían a una comarca (art. 61).

La segunda consecuencia es el derecho a recibir por parte de la Administración autonómica un especial asesoramiento y apoyo a la constitución y funcionamiento de la mancomunidad de interés comunitario (art. 63.1).

Finalmente, un tercer efecto de la declaración de interés comunitario es la obligación que tiene el Gobierno de La Rioja de apoyar el proceso de organización y puesta en marcha de estas mancomunidades, mediante el establecimiento de un programa específico de concesión de ayudas a las inversiones y a los gastos de funcionamiento

de esta, en atención a las necesidades que se deriven de los servicios efectivamente gestionados (art. 63.2). Se trata de la típica medida de fomento económico que hemos visto en otros modelos de mancomunidades especiales, que debe valorarse favorablemente en tanto se configura como una obligación, no como una opción, del Gobierno autonómico.

4.4. Virtualidad práctica

La comunidad autónoma de La Rioja no ha procedido a declarar de interés comunitario ninguna mancomunidad, por lo que esta figura permanece inédita en la región. No se aprobó el mapa de demarcación territorial que la Ley 1/2003 establece como presupuesto para declarar de interés comunitario una mancomunidad, ni se hizo uso tampoco de la opción prevista en la DF 2.^a de esta, que permite llevar a cabo la declaración prescindiendo de este requisito, en tanto no se haya aprobado el mapa²⁸.

Siendo esto así, estaríamos ante el modelo menos exitoso de los seis que se analizan en este trabajo, considerando no solo su inaplicación práctica, sino lo más de veinte años transcurridos desde su aprobación por el legislador autonómico.

5. LAS MANCOMUNIDADES INTEGRALES DE EXTREMADURA

5.1. Regulación y justificación del modelo

La primera regulación de las mancomunidades integrales de Extremadura se produce mediante el Decreto 74/2008, de 25 de abril, por el que se establece un fondo de cooperación para las mancomunidades integrales de municipios de Extremadura²⁹. Si bien, con la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura (en adelante Ley 17/2010), actualmente vigente, esta regulación se consolida y adquiere rango legal, sentándose su régimen jurídico específico respecto de las mancomunidades de régimen común.

Este debe ser completado con el Decreto 10/2021, de 17 de marzo, por el que se establecen determinados requisitos mínimos para la calificación como integral de una mancomunidad de municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que viene a desempeñar la importante función de concretar algunos requisitos que la

²⁸ Esta información ha sido contrastada tras formular solicitud de acceso a la información pública respondida mediante Resolución 230/2025, de la Consejería de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación de La Rioja de 11 de marzo de 2025.

²⁹ El cual ya preveía, en su art. 1, los requisitos para que una mancomunidad fuera calificada como integral, así como el procedimiento para ello; regulación esta que, en gran medida, es asumida por la Ley 17/2010, en una línea de continuidad.

Ley 17/2010 no ha terminado de definir, al considerar más oportuno sujetarlos a cifras de cuantías variables³⁰.

La Ley 17/2010 no opta por establecer una sección o capítulo específico dedicado a la regulación de estas mancomunidades especiales, sino que va integrando sus especificidades dentro del régimen común de las mancomunidades, salvo en lo que hace a la regulación de los requisitos para adquirir la calificación de mancomunidad integral y su procedimiento, y las causas para la pérdida de dicha condición y el procedimiento respectivo, que sí cuentan con un capítulo propio en la ley, el III del Título I (arts. 19-24).

La Exposición de Motivos de esta destaca lo satisfactoria que ha sido la experiencia de las mancomunidades de municipios en Extremadura, en tanto «han ayudado a los municipios a prestar servicios en común y de forma más eficiente». No obstante, sin desconocer esta realidad de las mancomunidades tradicionales, pone el acento en determinadas mancomunidades que «se han configurado de hecho como especiales instrumentos de cooperación que, bajo la premisa de esa prestación de servicios, constituyen en realidad una decidida herramienta de mejor y más adecuada vertebración del territorio, así como para el desarrollo social, económico y cultural de sus poblaciones», al amparo del hoy derogado Decreto 74/2008, de 25 de abril, por el que se establece un fondo de cooperación para las mancomunidades integrales de municipios de Extremadura³¹.

Esta experiencia inicial con las mancomunidades integrales puso de manifiesto, dice el legislador, «la necesidad de dotar de un ámbito complementario y específico de regulación que les sea propio, potenciando su existencia y dotándolas, con pleno respeto a su autonomía propia, de las normas básicas que permitan su estructuración como entidades funcionales, de gestión eficaz, cercanas al ciudadano y capaces de dar satisfacción rápida y precisa a sus necesidades, dentro del ámbito competencial que evidentemente les es propio».

Con la mancomunidad integral, Extremadura busca proveerse de «un instrumento con vocación de permanencia, a través del cual municipios y entidades locales menores colindantes en lo territorial y que comparten una realidad económica, social y cultural,

³⁰ El cierre de estos requisitos se establece en un primer momento en el Decreto 118/2012, de 29 de junio, por el que se regulan las bases para la distribución del fondo de cooperación para las Mancomunidades Integrales de Municipios de Extremadura, y se procede a la primera convocatoria. Este es derogado por el Decreto 37/2018, de 3 de abril, por el que se regulan las bases para la distribución del Fondo de Cooperación para las Mancomunidades Integrales de Municipios de Extremadura, que viene a desempeñar la misma función. No obstante, el que sucede a este, el Decreto 39/2021, de 16 de julio, por el que se regulan las bases para la distribución del Fondo de Cooperación para las Mancomunidades Integrales de municipios de Extremadura, ya no concreta los requisitos para ser calificada como mancomunidad integral, correspondiendo a partir de entonces dicha función al citado Decreto 10/2021, de 17 de marzo, por el que se establecen determinados requisitos mínimos para la calificación como integral de una mancomunidad de municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

³¹ En base a este Decreto se declararon ya en aquel momento un total de 20 mancomunidades integrales, según Resolución de 11 de junio de 2008, del Consejero de Agricultura y Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura, por la que se califican Mancomunidades Integrales de Extremadura (*Diario Oficial de Extremadura*, núm. 117, de 18 de junio de 2008).

o una tradición propia común, puedan estructurar en conjunto la prestación de sus servicios, de una parte, y las políticas de desarrollo y promoción de sus poblaciones, compatibilizándolas con las singularidades y especificidades de los diferentes territorios de nuestra Comunidad Autónoma».

5.2. Requisitos

Un aspecto característico de las mancomunidades extremeñas, que no es específico de las mancomunidades integrales, es que admite la integración en las mismas no solo de municipios sino también de entidades locales menores³². Hacemos esta consideración previa a los efectos de que se entiendan las referencias que hagamos a las mismas en estas páginas.

Por otra parte, debe destacarse también que la mancomunidad integral de Extremadura no se vincula al establecimiento de una demarcación territorial autonómica previa, lo que supone una diferencia significativa respecto de la mayoría de modelos analizados en este trabajo, que solo volveremos a ver en el caso de Madrid.

Los requisitos para que una mancomunidad sea calificada como integral en Extremadura se establecen en el art. 19.2 de la Ley 17/2010, aunque algunos de ellos, como ya hemos apuntado antes, requieren de concreción reglamentaria (DF 2.^a)³³. A efectos de facilitar su exposición y análisis, procedemos a ordenarlos y sistematizarlos de la siguiente manera: primero, requisito de la continuidad territorial; segundo, requisito de la identidad común; tercero, requisito poblacional; cuarto, requisito del mínimo de entidades asociadas; quinto, requisito competencial; y sexto, requisito de personal.

El primer requisito, que es el de la continuidad territorial, consiste en que la totalidad de los términos de los municipios y entidades locales menores integrantes de la mancomunidad integral se incluyan en un ámbito geográfico continuo³⁴.

La identidad común como segundo requisito se refiere a que los municipios y entidades locales menores que formen parte de la mancomunidad integral, deben compartir

³² Así, el art. 3.3 de la Ley 17/2010 dispone que, «en el ámbito de sus competencias», las entidades locales menores tienen el «derecho a constituirse e integrarse en mancomunidades, de las que formen parte al menos dos municipios», previa autorización de su municipio matriz.

³³ La DF 2.^a de la Ley 17/2010 deriva al desarrollo reglamentario, por un lado, la determinación del número mínimo de municipios y población que habrá de exigirse a una mancomunidad para ser calificada como integral, por otro, el desarrollo y modificación de las áreas y servicios que efectivamente han de ser prestados por la mancomunidad integral a los municipios y entidades locales menores prestados a ella. Pese a la dicción legal, esta última habilitación no deja el mismo margen al desarrollo reglamentario, pues el legislador establece cuáles han de ser dichas áreas competenciales [art. 19.2.g)].

³⁴ La Ley 17/2010 establece como excepción a esta continuidad los supuestos de entidades locales menores cuyo municipio matriz no esté integrado en la mancomunidad, los casos de enclaves territoriales de un municipio dentro de otro o los de entidades locales que tengan una configuración o delimitación geográfica particular [art. 19.2.c)].

entre sí una identidad cultural, geográfica, económica o histórica sustancialmente común y homogénea.

El tercero, que es el requisito poblacional implica que las poblaciones de los municipios y entidades locales menores asociados, de conformidad con los datos de población aprobados por el Instituto Nacional de Estadística, deberán sumar conjuntamente la cifra que se establezca en cada momento mediante norma reglamentaria³⁵.

El cuarto requisito se refiere al mínimo de entidades asociadas, de tal modo que la mancomunidad integral deberá estar formada por el número mínimo de municipios o entidades locales menores que se establezca reglamentariamente³⁶, sin que estos puedan estar a la vez en más de una mancomunidad integral.

El quinto requisito, que hemos denominado el requisito competencial, se compone, a su vez, de dos requisitos cumulativos: primero, que la mancomunidad preste efectivamente servicios al menos a la mitad de los municipios o entidades locales menores asociados, o, alternativamente, a un número inferior que represente, al menos, a la mitad de la población; segundo, que preste estos servicios en un número no inferior a tres de las áreas competenciales determinadas por la ley³⁷, atendiendo también, en su caso, al posible desarrollo reglamentario³⁸.

³⁵ El art. 2 del Decreto 10/2021, de 17 de marzo, por el que se establecen determinados requisitos mínimos para la calificación como integral de una mancomunidad de municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, cifra en estos momentos el mínimo de población en 4.000 habitantes, lo que supone una disminución del número que establecían las normas anteriores (6.000 habitantes el Decreto 37/2018, 9.000 habitantes los Decretos 118/2012 y 74/2008).

³⁶ El art. 3 del Decreto 10/2021, de 17 de marzo, por el que se establecen determinados requisitos mínimos para la calificación como integral de una mancomunidad de municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, establece un mínimo de seis entidades locales para que la mancomunidad pueda ser calificada como integral. El mínimo es el mismo que ya estableciera el Decreto 37/2018, pero no en los Decretos 118/2012 y 74/2008, que exigían un mínimo de siete entidades locales.

³⁷ La Ley 17/2010 determina en su art. 19.2.g) las siguientes áreas competenciales: urbanismo; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; infraestructura viaria y otros equipamientos; protección civil, prevención y extinción de incendios; información y promoción turística; protección de la salubridad pública y sostenibilidad medioambiental; deporte y ocupación del tiempo libre; cultura; participación ciudadana en el uso de las TICs; evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata de personas en situación de riesgo de exclusión social. Debemos decir aquí que la redacción vigente de este apartado no es la originaria del texto legal, sino que obedece a la reforma del régimen de las mancomunidades de municipios que provocó la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Para adaptarse a esta, que, recordemos, obligó a ceñir las competencias de las mancomunidades de municipios a la realización de obras y prestación de servicios necesarios para el ejercicio de competencias del art. 25 LBRL y la prestación de servicios del art. 26 LBRL, se reformó la letra g) del art. 19.2 de la Ley 17/2010, y se suprimió la letra a) del mismo; lo que se llevó a cabo mediante el Decreto-ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.

³⁸ El art. 19.2.g) de la Ley 17/2010 ha sido desarrollado por el art. 4 del Decreto 10/2021, de 17 de marzo, por el que se establecen determinados requisitos mínimos para la calificación como integral de una mancomunidad de municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de conformidad con la habilitación a desarrollar y modificar dichas áreas y servicios que establece la Ley 17/2010 (DF 2.ª). No obstante, es poco lo que

Como sexto y último requisito, se establece una exigencia relativa al personal de la mancomunidad integral, según la cual esta deberá poseer plantilla de personal propio a su servicio, con dedicación plena a ella.

5.3. Efectos

La calificación de una mancomunidad como integral trae consigo la aplicación de un régimen especial, que, como ya se ha apuntado, no se encuentra regulado en un apartado específico de la Ley 17/2010, sino disperso a lo largo de su articulado, al hilo de la regulación general que hace el legislador de las mancomunidades de régimen común. Si bien no podemos detenernos aquí en ellas, sí debemos señalar al menos cuáles son las cuestiones objeto de regulación especial, que serían las siguientes: convocatoria de la sesión constitutiva (art. 17.2); sesiones de los órganos colegiados (art. 28); Comisión Especial de Cuentas (art. 33.4); Comisiones Informativas (art. 34); selección del personal (art. 43); situación del personal en caso de disolución (art. 44); medidas de fomento (arts. 51 y 64); incorporación de municipios a las mancomunidades integrales (arts. 54 y 55); convenios de cooperación entre mancomunidades integrales (art. 59.3); y relaciones entre la comunidad autónoma y las mancomunidades integrales (arts. 61-63).

Sí debemos detenernos, no obstante, en algunas de las medidas de fomento de la mancomunidad integral, pues constituyen, a nuestro modo de ver, el aspecto más interesante de este régimen jurídico.

La primera a destacar es la obligación que tienen tanto la Administración autonómica como las diputaciones provinciales, de prestar especial asesoramiento y apoyo a las mancomunidades integrales, incluyendo el proceso de reconocimiento como mancomunidad integral (art. 64.1). Esta asistencia, que no es económica, sino meramente técnica, se completa en la Ley 17/2010 con la posibilidad de que la Administración autonómica convoque ayudas que tengan por objeto apoyar el proceso de constitución y puesta en marcha de las mancomunidades integrales, cubriendo inversiones y gastos de funcionamiento, en proporción a los servicios efectivamente gestionados por estas (art. 64.2).

Una segunda medida de fomento que debe subrayarse es la posibilidad de que las obras y servicios propuestos por las mancomunidades integrales sean considerados prioritarios en los planes y programas de inversión provinciales y autonómicos (arts. 64.3 y 51.2).

Y, finalmente, sin duda la medida de fomento más importante es la prevista en el art. 51.5 de la Ley 17/2010, que prevé la obligación para la comunidad autóno-

añade el reglamento de desarrollo, siempre dentro del margen fijado por el legislador: vigilancia de actividades y usos en lagos y montes; programas de protección a la infancia y a las familias; y desarrollo económico y social.

ma de crear un Fondo Regional de Cooperación para Mancomunidades Integrales, cuya cuantía se establecerá con carácter anual a través de la Ley de Presupuestos de Extremadura y cuyos criterios de distribución se determinarán reglamentariamente³⁹.

5.4. Virtualidad práctica

La valoración de la aplicación de la Ley 17/2010, en lo que hace a la implantación de las mancomunidades integrales, debe considerarse bastante positiva, en tanto de las 58 mancomunidades de municipios existentes en estos momentos en Extremadura⁴⁰, 30 son mancomunidades integrales⁴¹, lo que nos parece un número bastante elevado⁴²; máxime si se compara con el resultado arrojado por los otros modelos autonómicos estudiados en este trabajo.

Posiblemente, su éxito se explique, principalmente, por la continuidad de su fondo de cooperación⁴³, aunque también puede haber influido la flexibilidad en los requisitos para la calificación de la mancomunidad como integral. Primero, no vinculándolos a una demarcación territorial determinada; segundo, estableciendo algunos de ellos mediante norma reglamentaria, lo que ha facilitado su modificación cada vez que ha sido preciso.

³⁹ Las bases para la distribución del Fondo de Cooperación para las Mancomunidades Integrales de Municipios de Extremadura han sido objeto de sucesivas regulaciones, las establecidas en el Decreto 74/2008, de 25 de abril, que lo creó, Decreto 118/2012, de 29 de junio, Decreto 37/2018, de 3 de abril, y el actualmente vigente, Decreto 39/2021, de 16 de julio.

⁴⁰ Tomo el dato del Registro estatal de Entidades Locales, consultado a 14 de febrero de 2025.

⁴¹ Dato proporcionado por la Dirección General de Administración Local de la Junta de Extremadura mediante Resolución de 28 de febrero de 2025, en respuesta a solicitud de acceso a la información pública. Debe precisarse, no obstante, que, de estas 30 mancomunidades integrales, 20 son fruto de la regulación previa a la Ley 17/2010, como ya hemos apuntado en una nota a pie de página anterior. Si bien, la gran mayoría no modificarían sus estatutos para adaptarse al régimen de las mancomunidades integrales hasta la entrada en vigor de la Ley 17/2010.

⁴² También es este el balance que se hace en el trabajo de F. J. DURÁN GARCÍA, «Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. 14, 2020, pp. 161-179 (pp. 174-178), en tanto reconoce la continuidad en la estrategia territorial desarrollada por diferentes gobiernos autonómicos, partiendo de una misma ley, y apostando por las mancomunidades integrales; mostrándose, no obstante, crítico este autor con el modelo implantado, dada su posición más favorable a la fusión de municipios. Una visión más positiva de la institución puede observarse en el libro de J. F. BARROSO MÁRQUEZ, *La vertiente intraterritorial del principio constitucional de solidaridad: las mancomunidades integrales en Extremadura*, Dykinson, Madrid, 2024, pp. 1-164 (pp. 102-117), donde, partiendo de un estudio empírico, se valora la utilidad de estas mancomunidades como un instrumento al servicio de la solidaridad intraterritorial, que se logra, principalmente, mediante la financiación autonómica aportada desde su fondo de cooperación específico.

⁴³ En tal sentido, *vid.* F. J. DURÁN GARCÍA, 2020, p. 177.

6. LAS MANCOMUNIDADES DE ÁMBITO COMARCAL DE VALENCIA

6.1. Regulación y justificación del modelo

El examen de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunidad Valenciana (en adelante Ley 21/2018) nos descubre que esta es, en gran medida, un trasunto de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, adoptándose, en lo que hace a la regulación de las mancomunidades, tanto su estructura como una parte significativa de sus opciones regulatorias. De este modo, la ley valenciana tampoco dedica un capítulo o título específico a las mancomunidades de ámbito comarcal, sino que va introduciendo las soluciones diseñadas para las mismas a lo largo de su articulado, como especialidades a las establecidas para las mancomunidades de régimen común. Igual que la ley extremeña lo que sí hace es dedicar un apartado propio, el Título III de la Ley 21/2018 en este caso, a la regulación de la calificación y pérdida de la condición de mancomunidad de ámbito comarcal, incluyendo los procedimientos respectivos (arts. 12-17).

Pese a ello existen diferencias en el régimen jurídico de estas mancomunidades, además de no ser del todo coincidentes los requisitos que se exigen para ser declarada mancomunidad de ámbito comarcal, que, debe añadirse, aparecen cerrados en la propia ley, sin necesidad de acudir a remisiones reglamentarias, como sucedía en la ley de Extremadura. A este respecto, debe destacarse el que estas mancomunidades especiales valencianas sí que están ligadas a una demarcación territorial predeterminada por la comunidad autónoma, lo que ya hemos visto que no ocurre en el caso extremeño.

Otra diferencia notable, aunque predicable de todas las mancomunidades de municipios valencianas, no solo de las de régimen especial, es que el legislador autonómico ha optado por configurarlas como entidades locales territoriales (art. 2.2 de la Ley 21/2018).

Finalmente, debe apuntarse que la Ley 21/2018 fue cuestionada mediante un recurso de inconstitucionalidad, que vino a resolver la STC 105/2019, de 19 de septiembre⁴⁴, alegándose en el recurso, entre otras cuestiones, que estas mancomunidades de ámbito comarcal eran en realidad comarcas encubiertas, en las que se eludían los requisitos procedimentales de constitución de la comarca. Este y otros argumentos de inconstitucionalidad fueron rechazados por el TC, que salvó de este modo la constitucionalidad del modelo de mancomunidades especiales valenciano, al entender que no había identidad entre estas y la comarca.

Los recurrentes alegaban que los preceptos impugnados llevaban a cabo una división comarcal encubierta de la comunidad autónoma, eludiendo lo previsto en el art. 65 del Estatuto de Autonomía valenciano (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, reformado por Ley Orgánica 1/2006, de

⁴⁴ El recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los arts. 2.3, 12, 13 a 17, 36, 50 (apdos. 2, 3, 4 y 5), la DT única (párr. 2.º), y el Anexo de la Ley 21/2018.

10 de abril), que exige ley aprobada por mayoría de dos tercios. Este argumento parte del entendimiento de que la Ley 21/2018 lo que pretende es asimilar estas nuevas mancomunidades de ámbito comarcal a las comarcas, pero evitando la aplicación de la normativa estatutaria y estatal, que impone requisitos procedimentales más rígidos para la creación de comarcas.

En su STC 105/2019, de 19 de septiembre, el Constitucional trae a colación tanto su doctrina sobre la comarca como ente dispositivo carente de garantía constitucional, como la relativa a las diferencias de naturaleza jurídica entre comarcas y mancomunidades, concluyendo que no hay identificación en la ley impugnada entre las mancomunidades de ámbito comarcal y las comarcas del Estatuto de Autonomía valenciano, lo que le lleva a rechazar el motivo de impugnación. En la argumentación del Tribunal tiene especial peso el rasgo de la voluntariedad presente en la constitución de estas mancomunidades, así como en la determinación de sus competencias y en su regulación mediante los estatutos de la entidad; siendo también relevante el que para ser calificada como mancomunidad de ámbito comarcal no se exija la asociación de todos los municipios de una de las demarcaciones territoriales delimitadas en el Anexo, bastando con la mitad más uno [FJ 5.ºa)].

Siguiendo con nuestra exposición, debemos apuntar que el Preámbulo de la Ley 21/2018 llama la atención sobre las mancomunidades de ámbito comarcal, al considerarlas una de las principales novedades de la norma. El legislador valenciano articula este nuevo tipo de mancomunidades como una pieza básica en una doble vertiente: por un lado, la de estructura asociativa estable y sólida para la mejora de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, así como para la participación de estos en los asuntos públicos; y, por otro, la de referencia básica para la implementación de las políticas y servicios del resto de Administraciones públicas de la comunidad autónoma valenciana.

Pese a esta segunda vertiente, el legislador autonómico entiende que el modelo de organización territorial que implanta debe ser plenamente respetuoso con el carácter asociativo de las mancomunidades. Por esta razón, afirma que las mancomunidades de ámbito comarcal siguen siendo entidades voluntarias, manteniendo los municipios valencianos la libertad de elección y adaptación a dicho modelo⁴⁵.

6.2. Requisitos

Los requisitos para que una mancomunidad sea calificada como mancomunidad de ámbito comarcal se establecen en el art. 12 de la Ley 21/2018. Como en el caso extreme-

⁴⁵ Pese a ello, se ha considerado que las mancomunidades de ámbito comarcal valencianas responden a políticas territoriales *top-down* (de arriba abajo), sin perjuicio de su convivencia con las mancomunidades clásicas, que responderían a un modelo *bottom-up* (de abajo arriba), lo que da lugar a un modelo mixto en la legislación valenciana, según se ha expuesto en J. C. MEMBRADO TENA, J. MARTÍN CUBA, G. FANSA y J. HERMOSILLA PLA, «Ordenación territorial supramunicipal de tipo *bottom-up* y *top-down* en España: el caso valenciano», *BAGE. Boletín de la Asociación Española de Geografía*, núm. 96, 2023, pp. 1-42 (p. 32).

ño, las mancomunidades valencianas, no solo las de ámbito comarcal, también admiten la integración en las mismas de entidades locales menores⁴⁶. Estos requisitos pueden sistematizarse de la siguiente manera: primero, requisito de la demarcación territorial; segundo, requisito del mínimo de municipios asociados; tercero, requisito de los fines estatutarios; cuarto, requisito competencial; y, quinto, requisito de personal.

En lo que hace al primer requisito, la Ley exige que las entidades locales integrantes de la mancomunidad pertenezcan a la misma demarcación territorial [art. 12.2.c)]. Estas demarcaciones territoriales las fija el propio legislador autonómico en el Anexo final de esta misma Ley (art. 2.3).

Cabe, no obstante, excepcionar este requisito, pudiéndose autorizar por la Administración autonómica la adhesión a una mancomunidad de ámbito comarcal de municipios pertenecientes a otra demarcación territorial, previa la instrucción de un expediente en el que se justifiquen razones de continuidad geográfica y eficiencia en la gestión de servicios (art. 12.1).

El segundo requisito es que integren la mancomunidad al menos la mitad más uno de los municipios pertenecientes a la demarcación territorial [art. 12.2.c)], no pudiendo estos estar en más de una mancomunidad de ámbito comarcal al mismo tiempo (art. 12.1).

Como tercer requisito se exige que la mancomunidad determine expresamente en sus estatutos que asume entre sus fines la gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local [art. 12.2.a)].

Un cuarto requisito es el competencial, según el cual la mancomunidad deberá gestionar actividades y servicios públicos por lo menos a la mitad de los municipios asociados, cuya población deberá sumar al menos la cuarta parte de la población total de los municipios integrantes de la mancomunidad, incidiendo las competencias de esta sobre una serie de materias determinadas por la ley [art. 12.2.d)]⁴⁷. Obsérvese que, a diferencia del modelo extremeño, no se ciñe el ejercicio de las competencias de la mancomunidad a un mínimo de materias, sino que parece optarse por la necesaria gestión de todas ellas, lo que conduce a un modelo más rígido.

Como quinto y último requisito, se exige en materia de personal que la mancomunidad posea plantilla de personal propio a su servicio y con dedicación plena a ella, in-

⁴⁶ Para que una entidad local menor forme parte de una mancomunidad de municipios deberá contar con la autorización del municipio matriz (art. 3.4 de la Ley 21/2018).

⁴⁷ El art. 12.2.d) de la Ley 21/2018 enumera las siguientes materias: sostenibilidad medioambiental, gestión de los residuos sólidos urbanos y del ciclo del agua; seguridad, policía local, guardería rural y emergencias; sanidad y bienestar social; cultura, juventud, educación y deportiva; fomento económico y desarrollo local; urbanismo, vivienda y ordenación del territorio; infraestructuras, dotaciones y equipamientos; participación ciudadana, igualdad, información y comunicación; contratación y gestión administrativa y modernización.

cluyendo los correspondientes puestos reservados a personal funcionario de habilitación nacional [art. 12.2.*b*].

6.3. Efectos

Una vez una mancomunidad es calificada como mancomunidad de ámbito comarcal esto implica la aplicación de las reglas especiales establecidas para las mismas en la Ley 21/2018, que no se encuentran recogidas en un capítulo o título específico de esta, salpicando, más bien, el articulado del texto legal, como especialidades que se van introduciendo al hilo de la regulación de las mancomunidades de régimen común. Nos limitamos aquí a apuntar cuáles son las cuestiones que son objeto de esa regulación especial, tratándose de las siguientes: representación en los órganos colegiados (art. 20.4); comisiones informativas (art. 25); comisión especial de cuentas (art. 26.3); mesas de negociación colectiva en materia de personal (art. 31.8); personal funcionario con habilitación de carácter nacional (art. 32.3); medidas de fomento (arts. 36 y 50); racionalización técnica de la contratación (art. 38); adhesión de nuevos municipios a la mancomunidad (art. 41); coordinación de la mancomunidad por la comunidad autónoma (art. 49), y convenios de cooperación (art. 50.1).

Como hemos hecho en los casos anteriores, también aquí prestaremos especial atención a las medidas de fomento establecidas por la Ley 21/2018 (arts. 36 y 50). Estas pueden sintetizarse de la forma que haremos a continuación.

Primero, medidas de fomento no económicas, esto es, apoyo y asesoramiento de carácter técnico, que deberán prestar la Administración autonómica y las diputaciones provinciales (art. 50.2).

Segundo, medidas de fomento económicas, que podrán prestar, en los términos que reglamentariamente se determinen, la Administración autonómica y las diputaciones provinciales, al proceso de constitución y puesta en marcha de estas mancomunidades; incluyendo, en su caso, un programa de ayudas autonómico que tendrá por objeto las inversiones y gastos de funcionamiento de la mancomunidad, en proporción a los servicios efectivamente gestionados por esta (art. 50.3).

Tercero, posibilidad de determinar reglamentariamente el carácter prioritario de las mancomunidades de ámbito comarcal para beneficiarse de partidas económicas correspondientes a determinados fondos, con especial atención a las que integren un alto número de pequeños municipios (art. 36.3).

Cuarto, obligación para la comunidad autónoma de establecer líneas de financiación específicas para estas mancomunidades, con el fin de promover su desarrollo y cooperar al sostenimiento de estas, en cuantía que se establecerá con carácter anual mediante ley de presupuestos de la comunidad; debiendo fomentarse, en especial, que las mancomunidades de ámbito comarcal creen un puesto de trabajo con funciones de impulso y aseguramiento de la continuidad de sus servicios y actividad (art. 36.6).

Quinto, obligación para las diputaciones provinciales de articular una colaboración permanente, estable y sostenida con las mancomunidades de ámbito comarcal para hacer efectiva la prestación de servicios; debiendo contar necesaria y prioritariamente con ellas en la prestación de los servicios obligatorios y esenciales, así como en la modernización de la gestión de los pequeños municipios (art. 36.8).

6.4. Virtualidad práctica

Consultado el Registro de Entidades Locales de la Comunidad Valenciana, este arroja el dato de que, de las 57 mancomunidades existentes en la comunidad, se han declarado de ámbito comarcal un total de siete⁴⁸. No parece un número alto, máxime si se compara con el modelo extremeño, en el que, de 58 mancomunidades, 30 son integrales. Por ello, el modelo valenciano no puede considerarse, al menos hasta la fecha, un modelo exitoso.

Sin duda alguna, en su desarrollo ha influido el cuestionamiento del mismo ante el TC⁴⁹. Tampoco parece ayudar el cambio de signo político del Gobierno de la comunidad autónoma, habida cuenta de que en la actualidad gobierna el partido político que impugnó su ley reguladora, y que, además, según las últimas noticias que nos llegan, tiene el proyecto de derogar esta regulación⁵⁰.

7. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL DE MADRID

7.1. Regulación y justificación del modelo

Las mancomunidades de interés general de Madrid son fruto de la reforma llevada a cabo por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de

⁴⁸ En concreto, han sido declaradas de ámbito comarcal las siguientes: Mancomunidad Comarcal de Municipios del Valle de Ayora-Cofrentes, Mancomunidad de La Canal de Navarrés, Mancomunidad de la Ribera Alta, Mancomunidad de Municipios Rincón de Ademuz, Mancomunidad Intermunicipal del Alto Palancia, Mancomunitat Comarcal de la Marina Alta, Mancomunitat de Municipis de la Safor. La primera en ser declarada lo fue en marzo de 2022, la última en abril de 2024.

⁴⁹ En tal sentido, *vid.* el trabajo antes citado de J. C. MEMBRADO TENA, J. MARTÍN CUBA, G. FANSA y J. HERMOSILLA PLA, 2023, pp. 21-24, donde el retraso en la implantación de las mancomunidades valencianas se achaca al cuestionamiento de la figura ante el TC, así como a las tensiones en la región entre los partidos políticos conservadores, que, desde una perspectiva centralizadora son más partidarios del modelo provincial, y los progresistas, más favorables a la descentralización territorial mediante entidades locales intermedias distintas de la provincia. Téngase en cuenta que el recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto por diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, mientras que la ley impugnada fue impulsada por el conocido como Gobierno del Botànic (gobierno de coalición entre el Partido Socialista del País Valenciano-PSOE y Compromís).

⁵⁰ *Vid.* al respecto la siguiente noticia de 23 de mayo de 2024 (última consulta: 3 de abril de 2025), <https://valenciaplaza.com/valenciaplaza/las-mancomunidades-comarcales-en-la-cuerda-floja-y-la-diputacion-de-valencia-en-contra>.

la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, que introdujo en la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 2/2003) los artículos que van del 74 bis a 74 decies (Sección 6.ª del Capítulo I del Título II de dicha Ley).

La estructura de esta regulación difiere de la seguida en las leyes extremeña y valenciana, pero porque, en este caso, el régimen jurídico específico de estas mancomunidades se introduce *a posteriori*, mediante una modificación de su ley de Administración local, lo que explica que se dote a estas de un apartado propio dentro de dicha ley.

La justificación que aporta la Exposición de Motivos de la Ley 11/2022 a la introducción de las mancomunidades de interés general en la Ley 2/2003 nos resulta bastante escueta, pues se limita a apuntar que con esta nueva regulación se persigue el objetivo de crear un sector público supramunicipal más eficiente, productivo y eficaz.

7.2. Requisitos

Los requisitos para que una mancomunidad sea declarada mancomunidad de interés general en Madrid constituyen una amalgama de los establecidos en los modelos extremeño y valenciano, aunque sin la remisión a ser concretados mediante reglamento que disponía la ley extremeña. Debe destacarse también que, como en el caso extremeño, tampoco las mancomunidades de interés general madrileñas se vinculan a una demarcación territorial previa predeterminada por la comunidad autónoma, lo que constituye una singularidad de estos dos modelos, no siendo, como se ha visto, la opción mayoritaria.

Procedemos, como hemos hecho en los casos anteriores, a sistematizar los requisitos establecidos en el art. 74 bis.5 de la Ley 2/2003 de la siguiente manera: primero, requisito de la continuidad territorial; segundo, requisito de la identidad común; tercero, requisito del mínimo de municipios asociados; cuarto, requisito competencial; y quinto, requisito de personal.

Como primer requisito para que una mancomunidad sea declarada de interés general se exige que todos los municipios integrantes de la misma se incluyan en un ámbito geográfico continuo [art. 74 bis.5.c)].

El segundo requisito es que los distintos municipios que integran la mancomunidad compartan una identidad cultural, geográfica, económica o histórica sustancialmente común y homogénea [art. 74 bis.5.d)].

El tercer requisito consiste en que la mancomunidad esté formada por al menos diez municipios; los cuales no podrán formar parte de otra mancomunidad de interés general, pudiéndose estar solo en una [art. 74 bis.5.e)].

El cuarto requisito es que la mancomunidad preste efectivamente servicios al menos a la mitad de los municipios que la integran, o, alternativamente, a un número inferior

cuya población sume como mínimo la mitad de la población de los municipios asociados, debiendo prestarse dichos servicios en un número no inferior a tres de las áreas competenciales determinadas por la ley [art. 74 bis.5.f)]⁵¹.

El modo de asignación de estas competencias se difiere por el legislador a un futuro desarrollo reglamentario (art. 74 octies), mediante una formulación legal que está prácticamente calcada de la recogida para las mancomunidades de interés general rurales en el art. 41 LORSEGO. No nos parece una buena solución, puesto que puede retrasar la puesta en marcha de estas mancomunidades, como demuestra la experiencia castellano-leonesa.

El quinto y último requisito, que se establece en materia de personal, es la exigencia de que la mancomunidad posea plantilla de personal propio a su servicio, con dedicación plena a ella [art. 74 bis.5.f)]⁵².

7.3. Efectos

La declaración como mancomunidad de interés general por la Administración autonómica madrileña, que se regula en el art. 74 ter de la Ley 2/2003⁵³, no parece aportar muchas especialidades al régimen jurídico general ya previsto para las mancomunidades de municipios madrileñas.

El art. 74 sexties regula los órganos de gobierno de las mancomunidades de interés general, sin que añada realmente gran cosa a lo que ya dispone la Ley 2/2003 para el resto de mancomunidades (art. 61), o a lo que podrían determinar sus estatutos.

⁵¹ Las áreas competenciales determinadas en el art. 74 bis.5.f) de la Ley 2/2003 son las siguientes: urbanismo; medio ambiente urbano y recogida y tratamiento de residuos; infraestructura viaria, movilidad y otros equipamientos; protección civil, prevención y extinción de incendios; información y promoción turística; protección de la salubridad pública y sostenibilidad medioambiental; deporte y ocupación del tiempo libre; cultura; participación ciudadana en el uso de las TICs; evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata de personas en situación de riesgo de exclusión social; prestación del apoyo o asistencia técnica en materia de policía local a las asociaciones de municipios o municipios que lo soliciten.

⁵² A esta se añadían otras exigencias de personal, que se recogían en el apartado 4 del art. 74 ter de la Ley 2/2003, coincidentes casi en su totalidad con las establecidas en el art. 33.2 LORSEGO. No obstante, la Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid, las suprime, habiendo transcurrido tan solo dos años de su implantación, y sin mucha explicación. Igual que suprime el requisito que se recogía en la letra a) del art. 74 bis.5, que para que una mancomunidad pudiera declararse de interés general exigía que esta estuviera integrada por municipios con población igual o inferior a 20.000 habitantes. En este caso sí se justifica por el Preámbulo de la Ley 8/2024, que entiende que con la supresión de este requisito se mejorarán «las sinergias entre los municipios de mayor y menor población, lo que redundará en una reducción de costes y en una mejor prestación de los servicios».

⁵³ Mientras que en los arts. 74 quater y 74 quinquies se regulan las causas de pérdida de la calificación de mancomunidad de interés general y el procedimiento para ello. Por otra parte, el art. 74 septies atiende a la modificación, supresión o fusión de mancomunidades para constituir mancomunidades de interés general.

El apartado 3 del art. 74 nonies dispone que las aportaciones económicas de los municipios asociados a la mancomunidad de interés general tendrán la consideración a todos los efectos de pagos obligatorios y de carácter preferente, ostentando la mancomunidad las prerrogativas establecidas legalmente para la Hacienda Pública.

Y, finalmente, el art. 74 decies obliga a la Comunidad de Madrid a establecer una línea de cooperación económica local general destinada a las mancomunidades de interés general, aunque la condiciona a lo que prevean los presupuestos generales de la comunidad autónoma para cada año. También contempla que esta pueda determinar en sus ayudas el carácter preferente de las mancomunidades de interés general para el ejercicio de sus competencias y funciones. La verdad es que, aunque se tratan de medidas de fomento económicas muy similares a las que hemos visto en otras leyes autonómicas, en este caso se formulan de manera muy escueta, cuando podrías haberse completado con otras de las soluciones que hemos visto en el resto de modelos estudiados en este trabajo.

7.4. Virtualidad práctica

No tenemos constancia de que se hayan declarado mancomunidades de este tipo en Madrid⁵⁴. No obstante, la reforma es muy reciente (diciembre de 2022), por lo que no se puede valorar su aplicación práctica, al haber pasado poco más de dos años desde su aprobación; máxime teniendo en cuenta que, a finales del año pasado (diciembre de 2024), se llevó a cabo una modificación de la misma, que flexibiliza los requisitos para ser declarada mancomunidad de interés general, lo que pone de manifiesto que quizá se hayan encontrado con dificultades para su implantación.

8. CONCLUSIONES

La mancomunidad de interés autonómico debe considerarse una institución consolidada en el Derecho propio de las comunidades autónomas, como demuestra el hecho de su regulación en seis leyes autonómicas⁵⁵. También, como se ha expuesto en estas

⁵⁴ Pese a todo, para cerciorarnos de que ninguna mancomunidad madrileña ha sido declarada como mancomunidad de interés general, hemos formulado solicitud de acceso a la información pública a la Comunidad de Madrid (13 de febrero de 2025), no habiendo obtenido respuesta al cierre de este trabajo.

⁵⁵ Incluso el Estado apostó por esta figura, como puso de manifiesto su introducción en el Anteproyecto de Ley del régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de medidas de modernización administrativa y de mejora de las relaciones de colaboración de las Administraciones públicas, fechado a 10 de enero de 2022. Aunque este finalmente no cuajó, preveía un nuevo art. 147 LBRL en el que se regulaba lo que se dio en llamar mancomunidades de municipios integradas, habilitando a las comunidades autónomas para que fomentasen la creación de estas, y estableciendo una serie de incentivos en el ámbito estatal. Al respecto, puede verse nuestro análisis de la medida en F. TOSCANO GIL, «La lucha contra la fragmentación municipal», en E. MONTOYA MARTÍN y S. FERNÁNDEZ RAMOS (coords.), *Estudios sobre la Ley de*

páginas, la discusión acerca de la naturaleza jurídica de esta figura, por razón de su similitud con la comarca, puede considerarse superada, tras el pronunciamiento del TC en su STC 105/2019, de 19 de septiembre; aunque es cierto que, como se ha visto, esta se ciñe al modelo valenciano.

Más desigual resulta su implantación en la práctica, en la que el modelo de mayor éxito es el de Extremadura, que cuenta con 30 mancomunidades integrales, y el de menos el de La Rioja, donde no se ha declarado ninguna. En medio están los casos de Castilla y León, con cinco mancomunidades de interés general urbanas, pero ninguna rural, y Valencia, con siete mancomunidades de ámbito comarcal. Singular es el caso de Aragón, donde existieron siete mancomunidades de interés comarcal, pero ya no queda ninguna, puesto que estas han cumplido su función de estación de paso hacia la comarca. En Madrid no nos consta que se haya declarado ninguna; si bien, todavía es pronto para realizar alguna valoración al respecto, dado que su regulación es de finales de 2022, y, además, ha sido modificada recientemente.

Puestos a preguntarse sobre qué es lo que explica el éxito o el fracaso de la implantación práctica de esta figura, puede concluirse que esta ha sido más fácil donde la mancomunidad de interés autonómico no se ha vinculado a una demarcación territorial autonómica, como es el caso de Extremadura, o donde ha habido una línea política clara, caso, nuevamente, de Extremadura, pero también de Aragón. Igualmente, la flexibilidad del modelo extremeño, en el que la concreción de los requisitos para la declaración como mancomunidad integral se difieren a una norma reglamentaria, puede haber contribuido a su éxito.

Siguiendo esta misma argumentación, la vinculación a una demarcación territorial autonómica explica las dificultades en los casos de Castilla y León, La Rioja o Valencia, máxime si se tiene en cuenta que en las dos primeras estas demarcaciones no han sido completadas por los correspondientes parlamentos autonómicos. Y, qué duda cabe, la falta de un mayor consenso político en Valencia, en una cuestión que por afectar a la organización territorial requiere de mayores apoyos, ha dificultado la implantación final del modelo elegido.

9. BIBLIOGRAFÍA

- BARRERO RODRÍGUEZ, C.: «El juego de las entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 264, 1994, pp. 627-670.
- BARROSO MÁRQUEZ, J. F.: *La vertiente intraterritorial del principio constitucional de solidaridad: las mancomunidades integrales en Extremadura*, Dykinson, Madrid, 2024, pp. 1-164 (pp. 102-117).

- CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «Capítulo III. Una nueva expresión del asociacionismo municipal: las mancomunidades de interés general», en V. MERINO ESTRADA y R. RIVERO ORTEGA (dirs.), *Derecho Local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 111-145 (pp. 127-145).
- COVILLA MARTÍNEZ, J. C.: *Coordinación y autonomía en la Administración pública: fórmulas para superar la tensión entre la relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local*, Thomson Reuters-Arazandi, Cizur Menor, 2019, pp. 1-306 (pp. 201-231).
- DURÁN GARCÍA, F. J.: «Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. 14, 2020, pp. 161-179 (pp. 174-178).
- ESTEPA DÍEZ, C.: «El alfoz y las relaciones campo-ciudad en Castilla y León durante los siglos XII y XIII», *Studia historica. Historia medieval*, núm. 2, 1984, pp. 7-26 (p. 7).
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «Las mancomunidades municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 296-297, 2005, pp. 33-86.
- HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA, L.: «Capítulo II. Un nuevo modelo de prestación de servicios en el territorio de Castilla y León. Consideraciones sobre la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio», en V. MERINO ESTRADA y R. RIVERO ORTEGA (dirs.), *Derecho Local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 77-109 (pp. 108-109).
- MARTÍN MATEO, R.: *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Trivium, Madrid, 1987, pp. 1-248.
- MEDINA ARNÁIZ, T.: «Capítulo IV. Las mancomunidades en Castilla y León», en V. MERINO ESTRADA y R. RIVERO ORTEGA (dirs.), *Derecho Local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 111-145 (p. 167).
- MEMBRADO TENA, J. C.; MARTÍN CUBA, J.; FANSA, G., y HERMOSILLA PLA, J.: «Ordenación territorial supramunicipal de tipo *bottom-up* y *top-down* en España: el caso valenciano», *BAGE. Boletín de la Asociación Española de Geografía*, núm. 96, 2023, pp. 1-42 (pp. 21-24 y 32).
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.: «Mancomunidades y asociaciones de municipios» en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. 2, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 1599-1614.
- QUINTANA LÓPEZ, T.: *Las mancomunidades en nuestro Derecho local*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990, pp. 1-86.
- TOSCANO GIL, F.: «Título V. La cooperación territorial. Entidades e instrumentos para la cooperación territorial: mancomunidades, consorcios, convenios y redes de cooperación», en J. L. RIVERO YSERN (dir.), E. MONTOYA MARTÍN y S. FERNÁNDEZ RAMOS (coord.), *Derecho Local de Andalucía. La Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 293-335.
- «La lucha contra la fragmentación municipal», en E. MONTOYA MARTÍN y S. FERNÁNDEZ RAMOS (coord.), *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2024, pp. 129-160 (pp. 154-155).

