

Las Mancomunidades municipales

Notas para el estudio de su objeto y eficacia

I

1.—Las Mancomunidades Municipales son el resultado de la unión de dos o más municipios para realizar obras, servicios y otros fines de la competencia municipal.

La Asociación de Municipios para la consecución de objetivos de su competencia ha sido propugnada por los tratadistas de Derecho municipal y ha sido recogida y regulada en el derecho positivo con especial atención. La conveniencia y utilidad que se le ha atribuido y la preferencia con que ha sido recomendada, de una parte, y de otra el escaso o poco menos que nulo resultado alcanzado en la finalidad primordial que las inspira, nos mueven a dedicar este trabajo a su análisis, que iniciamos con algunas consideraciones preliminares y con ciertos antecedentes relativos, por ejemplo, a la finalidad perseguida con las Mancomunidades, según los autores; sobre la situación de muchos Municipios respecto al cumplimiento de los fines que les incumben; sobre la existencia de diversos medios para corregir los defectos de aquellos; y sobre algunas causas, ajenas al régimen local, que pueden influir en la aceptación o no por los pueblos de dichas mancomunidades. También enumeraremos las Mancomunidades y Agrupaciones que se han constituido y han merecido la aprobación superior hasta la fecha.

Después de exponer y comentar el concepto y la naturaleza de la mancomunidad municipal con la indicación de la termino-

logía empleada, de su definición y clases quedará preparado el camino para el estudio de la reglamentación de la institución, con el detalle que su importancia requiere y sobre el texto de la Ley articulada de la de Bases de Régimen Local, así como para establecer conclusiones que nos aclaren si las Mancomunidades se podrán seguir apreciando, como panacea de los males que aquejan a gran número de Municipios o si, por el contrario, su eficacia es negativa.

2.—Sabido es que muchos Ayuntamientos no han podido ni pueden proporcionar a los Municipios no ya aquellos servicios que constituyen la meta de una razonada y científica ordenación de la vida local, expresión de progreso, comodidad y perfección en la convivencia, sino que apenas consiguen atender a los fines que, calificados de mínimos e indispensables, exige la existencia de la comunidad de personas, bienes e intereses que, en un determinado territorio, constituye el municipio.

No es momento para detenerse a señalar las causas de esa incapacidad, total o parcial, en la administración local, pues ello nos alejaría demasiado del objeto de este trabajo. Bastará esta mención, pues cualesquiera que sean aquellas, crean un problema a los Municipios que ha obligado al legislador a la adopción de medios idóneos para la vigorización de su actividad funcional que les permitan superar tan funestas situaciones.

El tratamiento a seguir para restablecer a los Municipios en la total función que les corresponde, puede ser muy diverso, pues no todos los remedios posibles son susceptibles de proporcionar, en los mismos casos, la normalidad deseada, como se ha pretendido lograrlo con las Mancomunidades municipales.

3.—Para vencer las dificultades de que adolecen en su desenvolvimiento las Entidades municipales y para que sean satisfechas hasta sus aspiraciones de amplia misión municipalista, los autores, como dijimos, son partidarios de la existencia de Asociaciones, Mancomunidades o Agrupaciones de Municipios.

Güenechea, tratando de las «Asociaciones de Ayuntamientos», señala que no hay «nada más conveniente que estas Mancomunidades para ahorrar gastos de personal, mejorar servicios y obtener otras ventajas. De ahí que en todos los proyectos de

Ley municipal se haya dado tanta importancia a estas Mancomunidades municipales...» (1).

Jordana de Pozas nos dice que «la limitación económica o de otro orden de un Municipio puede ser superada mediante la acción coordinada de varios otros inmediatos. Abastecimientos de aguas, caminos, transporte, servicios de incendios y muchos otros servicios pueden establecerse así como mayor eficacia y menor coste» (2).

Alvarez Gendín afirma que «desde luego son muy convenientes estas asociaciones —Mancomunidades de Municipios— para el sostenimiento de ciertos servicios, que pueden ser aprovechados por varios pueblos, como el de incendios...», añadiendo que «con la asociación de Ayuntamientos se economizan, quizá, muchos gastos en ciertos servicios, y aun se prestan con más perfeccionamiento» (3).

Ruiz del Castillo, recientemente, en un interesante trabajo sobre la «Estructura y función de las entidades locales» (4), afirma que «los núcleos reducidos de población que son la base de los pequeños y numerosísimos Municipios requieren cada día con mayor apremio la ayuda del Estado o necesitan constituirse en régimen de mancomunidad o de agrupación para remediar su insuficiencia».

Albi Cholvi nos habla también de «la situación precaria de las municipalidades exiguas que trae como secuela el que grandes masas humanas queden de hecho al margen de la civilización y del progreso...», para señalar que «se ha buscado una fórmula para poner al alcance de los pequeños Municipios esas comodidades urbanas, esos servicios propios de las grandes ciudades que hasta ahora les estaban vedados y ello se ha logrado por medio de la cooperación intermunicipal... con la cons-

(1) *Ensayo de Derecho Administrativo*, por el P. José N. Güenechea. Tomo I, número 402, pág. 542.—Madrid, 1915, 2.ª edición.

(2) *Criterio para enjuiciar un régimen municipal*, en la revista «Administración y Progreso», núm. 23. Abril, 1934.

(3) *Las Mancomunidades Municipales*, en la «Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales». Año IV, núm. 14. Abril-junio de 1921.

(4) *Revista de Estudios Políticos*, volumen VIII. Madrid. Año IV, núm. 16. 1944.

titución de asociaciones comunales que han aunado, en colecti-
vidades supramunicipales dotadas de personalidad propia los
esfuerzos aislados de los pequeños Municipios, impotentes por
sí solos para acometer empresas de altos vuelos» (5).

Y el mismo Albi, con Alvarez y Naveso, comentando la Ley
Municipal de 1935, aluden a la cuestión de esta forma: «El pro-
blema de las agrupaciones intermunicipales reviste máxima im-
portancia en los tiempos modernos, merced a la complejidad y
alcance de los servicios que no pueden ser sostenidos aislada-
mente por los Municipios. En casi todos los países se faculta
al Gobierno para acordar uniones de Municipios para la reali-
zación de fines netamente municipales, como abastecimiento de
aguas, suministro de fluido eléctrico, servicio de transporte, et-
cétera. También en nuestro país se echa de menos la necesidad
de tales asociaciones de municipios que las exigencias de la
realidad han de acentuar cada vez más» (6).

Y en términos análogos se pronuncian otros muchos autores
españoles, destacando la importante misión de las asociaciones
de Municipios y que no trasladamos aquí porque sería repetir e
insistir demasiado sobre lo ya expuesto.

La misma tendencia encontramos en los estudios sobre el
Municipio insertos en las revistas suramericanas, como la «Re-
vista Municipal del Distrito de Santo Domingo» y el «Boletín
del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos
Aires». En el número dos de la primera, correspondiente al mes
de febrero de 1942, y en un artículo de Gregorio B. Palacín, se
admite la necesidad de pactar con frecuencia el establecimiento
de servicios intercomunales entre Municipios limítrofes. Y en
la segunda y en su número 17-18, de septiembre-octubre, 1940,
el doctor Carlos R. Melo hace unas interesantes «consideracio-
nes sobre el régimen municipal», y entre ellas señala la utilidad
de la asociación de municipios para resolver diferentes proble-
mas, como por ejemplo los de transportes, Montes de Piedad

(5) *La cooperación intermunicipal*, en la revista «Administración y Progreso»,
número 28. Septiembre, 1934.

(6) *Ley Municipal comentada*. Madrid, 1935, págs. 51 y 52.

y «Cajas jubilatatorias» y «Hospitales Municipales regionales construídos y servidos con el aporte de los Municipios asociados».

Y sobre el problema de los pequeños Municipios existen las conclusiones del Congreso de la Federación de Urbanismo y de la Vivienda de la Hispanidad, celebrado en Madrid en 1940, que abordó ese tema y en las que se contiene el siguiente párrafo: «Podrá decretarse la agrupación forzosa de pequeños Municipios limítrofes no sólo a efecto de tener un Secretario común, sino de constituir Mancomunidad de servicios, dando a la administración carácter comarcal», con la autoridad que supone haber realizado el cometido don José Gascón y Marín (7).

Por otra parte, el problema de las grandes aglomeraciones urbanas también ha sido enfocado hacia soluciones en que es factor necesario la asociación de municipios. En un trabajo sobre «El estatuto de las grandes ciudades», inserto en el número 4 de la «Revista de Gobierno y Administración local» (agosto, 1940), se declara que «la organización de las grandes ciudades en forma de una Unión o Mancomunidad de Ayuntamientos no es, pues, una utopía... Representa al contrario, la continuación en las grandes ciudades, de la obra que el legislador ha realizado ya en el Municipio rural». Y ya antes en el tercer Congreso Internacional de Ayuntamientos, que tuvo lugar en 1926, mereció especial atención esa cuestión con exposición de la tendencia a «confiar a una gestión colectiva los grandes servicios (agua, gas, electricidad, etc.)», desarrollando un sistema de cooperación intermunicipal. Todo lo cual culmina en el «supermunicipio», tal como lo concibe don Adolfo Posada en el estudio publicado en el núm. 1 de la Revista «Administración y Progreso» (junio, 1932). La aglomeración urbana —dice— de tipo *tentacular*, da vida, por exigencias de realidad, más bien a una forma o fórmula política que yo he llamado «supermunicipio» —Municipio compuesto— que se corresponde muy bien con las tendencias de los urbanistas a las aplicaciones

(7) *Los pequeños Municipios* (un trabajo del señor Gascón y Marín). «Revista de Gobierno y Administración Local», núm. 9. Enero, 1941.

del gran urbanismo *regional*, previsor, capaz de facilitar un ordenado crecimiento urbano, un verdadero «urbanismo dirigido», podría decirse: El «supermunicipio» —una ampliación del concepto de nuestras «mancomunidades» municipales— en forma federativa o descentralizada (recuérdese la Ley de 1920 del gran Berlín) puede ser —es— la solución menos violenta o sin violencia alguna, amplia formación urbana con el de los núcleos menores preconstituídos que se ven amenazados, cuando no absorbidos, por la ola invasora de la gran ciudad tentacular».

Para terminar esta rápida excursión al campo doctrinal y teórico bástenos observar como, en la preocupación de todos los países sobre el régimen municipal de la postguerra, ocupa lugar preferente el encontrar el medio de que las entidades locales puedan atender todos los servicios que reclame la colectividad más exigente. A este efecto, en Inglaterra, por ejemplo, se llega a sostener antes de terminar la contienda mundial, que «el actual sistema de gobierno local... no permite que los múltiples servicios locales se administren de modo eficiente y económico», y por ello recomienda la clasificación en «servicios regionales y locales», haciendo figurar entre los primeros «los de salud pública, servicio médico y sus anejos, asistencia pública, policía, etc.», y dejando en manos de las autoridades locales los restantes servicios propiamente locales. Es decir, que se sugiere la adopción de «un sistema regional en el gobierno local» (8).

Finalmente, un profesor de la Facultad de Derecho de Lyon, M. Nicolás, comentando las leyes sobre régimen municipal promulgadas en Francia en noviembre de 1940, atribuye a la Asociación de Municipios fuerza suficiente para mantener y salvar el mayor número de aquellos Municipios cuya población se cuenta por decenas de habitantes (9).

(8) *La reforma inglesa ¿Cuál será el futuro del Gobierno local?*, D. LEWIS ABBOTT. Traducción de L. López Rodó. «Revista de Estudios de Administración Local», núm. 14. Marzo-abril, 1944.

(9) *La reforma municipal en Francia*. «Revista de Gobierno y Administración Local», núm. 13. Mayo, 1941.

Es, pues, evidente la preferencia de los autores hacia las Mancomunidades como medio de fortalecer a la administración municipal. El legislador acepta tales sugerencias y doctrinas y de ahí que aparezcan en las leyes sobre régimen local, en España y otros países, las asociaciones, comunidades, mancomunidades, agrupaciones, sindicatos, consorcios, federaciones, uniones de Municipios, en suma, que, con más o menos amplitud y acierto, se proponen servir los postulados y finalidades indicadas.

Según se deduce de los criterios expuestos las uniones de Municipios, en tesis general, tienden casi siempre a suplir facultades, actividades o poderes de los organismos rectores de la vida municipal, es decir, que si los Ayuntamientos poseyeran capacidad suficiente —económica, funcional, etc.— para administrar los intereses que la Ley les encomienda, sobraría el que los Municipios se unieran con otras entidades de su misma especie. No negamos, ni desconocemos, que en algunos casos las uniones obedecen a móviles distintos a los de la señalada suplencia, como cuando el fin que se le asigna es de tal naturaleza que no podría cumplirse por un solo Municipio, pues el convenir a varios le es consustancial, o cuando resultara antieconómico circunscribirlo a uno de ellos o, por último, cuando se les atribuyera fines, obras y servicios propios de la Administración Central. Pero estos casos constituyen la excepción, además de que quizá sea posible que por otras entidades se asuma la prestación de los servicios, la realización de los fines o la ejecución de las obras de referencia.

4.—Puntualicemos ahora cuáles son los otros medios con que pueden ser tratados los Municipios que sufren de estados de pobreza en el desarrollo de sus actividades o que carecen de energía para rendir con plenitud y eficacia su cometido. De cinco de ellos nos ocuparemos muy brevemente.

a) Hacienda saneada, patrimonio cuantioso y exacciones proporcionadas a sus necesidades.—Si la carencia o escasez de recursos económicos produce la paralización de la actividad municipal y ello provoca la necesidad de unirse con otros Municipios, no ofrece duda que es solución más lógica y natural el

procurar que la hacienda local esté bien nutrida. Conseguir que todos los Municipios disfruten de un patrimonio cuantioso y saneado y que su erario cuente con ingresos en cuantía suficiente a cubrir sus necesidades; es cuestión un tanto ardua, pero no de imposible consecución, habiéndose dado un paso muy importante para lograrlo con la Ley de Bases de Régimen Local.

b) Utilización del crédito.—Cuando un Municipio no puede soportar la carga que supone la implantación de un nuevo servicio o la explotación de éste, con sus solos medios económicos, no obstante poseer una hacienda normal, también encontramos otro camino a seguir —que no es el de la unión intermunicipal—: el de la apelación al crédito, respaldado por su patrimonio. No olvidemos que, como dijo Calvo Sotelo, «con la excepción apenas de un uno por ciento, los Municipios que no tienen Deuda son Municipios raquíticos, negligentes, cuyo nivel de vida acusa lamentable mediocridad espiritual y material» y que, por ello, califique a las emisiones de deuda como «reproductivas» si se utilizan para «mejorar de cualquier modo las condiciones morales o físicas de la vida humana» (10).

c) Protección y tutela estatal o provincial en los órdenes económico, técnico o administrativo.—Intimamente relacionado con el medio indicado en el párrafo anterior es el de la acción protectora y tutelar del Estado o de la Provincia mediante la concesión directa o por intersección de Establecimientos Públicos u organismos autónomos, de auxilios y subvenciones de diversa clase o de anticipos reintegrables sin interés, que favorecen a las Corporaciones municipales permitiéndoles adoptar decisiones para el mejor logro de sus peculiares finalidades.

d) Intervención de las Diputaciones provinciales.—La cuarta solución que hallamos es la adscripción del cumplimiento, implantación, explotación y ejecución de fines, servicios y obras municipales, a las Diputaciones provinciales lo mismo cuando afecten a uno que, conjuntamente, a varios Municipios, que no se encuentren en condiciones de llevarlos a cabo.

(10) *Algunas facetas del pensamiento de Calvo Sotelo*, en la «Revista de Gobierno y Administración Local», núm. 3. Julio, 1940.

La Diputación existe, como dice Gascón y Marín, «para fines de carácter local, que rebasan la acción municipal, superando estos fines en extensión, en entidad y coste a los meramente municipales, fines y servicios que se consideran para complemento y perfección de los propios organizados por cada Corporación comunal» (11).

El admitir que la Diputación pueda tomar a su cargo materias netamente de la competencia municipal, implica una alteración del concepto tradicional de la misma y una limitación, por ende, del relativo al Municipio, en cuanto implica merma de sus facultades y de sus actividades, pero ese criterio, sin embargo, abre un ancho y dilatado campo a la gestión de las Diputaciones. El profesor Fernández de Velasco ha dicho que las Diputaciones pueden actuar respecto a los Municipios no sólo en «función de colaboración» y «en función de auxilio» sino en «función de sustitución». E insistiendo en esa posición añadía que, «no solamente no basta con que la Diputación pueda cooperar a la labor de los organismos municipales, sino que incluso en algún caso será necesario que llegue a *sustituirlos*». Y sigue diciendo «que cuando nos encontramos con una Corporación local impotente para resolver sus problemas, será menester que se la sustituya con algo, y ese algo no puede ser otro organismo que la Diputación provincial» (12).

Una prueba de que la tendencia indicada había trascendido al campo del derecho positivo la tenemos en el Decreto del Ministerio de Obras Públicas de 27 de julio de 1944, por el que se dictan normas para el abastecimiento de aguas y saneamiento de pueblos entre doce mil y cincuenta mil habitantes. En virtud de lo dispuesto en su artículo quinto, «las Diputaciones provinciales podrán sustituir a los Ayuntamientos o grupos de Ayuntamientos comprendidos, tanto en el Decreto de 17 de mayo de 1940, como en éste, en cuanto se relaciona con la presentación de los correspondientes proyectos y la ejecución de las

(11) *Administración Provincial Española. Sus problemas*. Madrid, 1942, pág. 20.

(12) *Integración de los servicios de Administración Local*. Conferencia de don Recaredo Fernández de Velasco. «Revista de Gobierno y Administración Local», número 11. Marzo, 1941.

respectivas obras por su cuenta, abonándoseles por el Estado la subvención que en cada caso corresponda a la terminación de las mismas. Asimismo podrán sustituir en su cometido a las Empresas de abastecimiento y saneamiento a que se refiere el artículo primero de este Decreto».

En la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, se admite la cooperación provincial a los servicios municipales, para la instalación de los obligatorios, o sea, en general los expresados en la Base 12, cuando no los puedan establecer por sí mismos los Municipios interesados, estando facultadas también las Diputaciones para la producción y suministro de energía eléctrica y abastecimiento de aguas cuando la iniciativa privada o *municipal* no fuese suficiente y para la organización de un servicio provincial contra incendios (Base 41-42 y 43).

Por último, esta nueva orientación sobre las actividades de las Diputaciones la recoge el Instituto de Estudios de Administración Local al decir, en el resumen que precede a la transcripción de las memorias redactadas por las Diputaciones provinciales, que «las relaciones entre las autoridades provinciales y los Municipios son objeto de atento examen, haciéndose destacar, más que la condición de superioridad jerárquica sobre los Ayuntamientos la de la de coordinación, la de tutela, la de cooperación en la prestación de servicios no tan sólo para los administrados, sino de servicios de orden técnico en auxilio de la actuación municipal» (13).

e) Fusión de Municipios.—Como medio más seguro de evitar la penuria en que se desenvuelven algunos Municipios y como procedimiento más práctico de ofrecer a sus habitantes todos aquellos servicios que reclaman, nos encontramos con una solución radical, cual es la fusión de Municipios limítrofes.

El móvil fundamental de las fusiones de Municipios es, sin duda, la necesidad de que los vecinos de un Municipio puedan disponer de una perfecta administración de sus intereses morales y materiales, cuando es evidente su imposibilidad para

(13) *Estudios y Estadísticas de la vida local de España. I. Administración Provincial, 1941-42.* Madrid, 1943.

llevarla a cabo. Sin embargo, para la supresión de Municipios no siempre se tuvo en cuenta la perentoriedad de hallar soluciones justas al anhelo de un mejor gobierno que sentían los que lo integraban, pues ejercía mayor influjo el concepto que ha imperado sobre la naturaleza del Municipio como «hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también, y además superior, a la ley», que obligaba al máximo respeto de la «personalidad municipal allí donde la naturaleza la engendra» (14).

Aunque por esa razón se entorpeció bastante la supresión de Municipios y, por consecuencia, la fusión en uno solo de varios, se ha ido imponiendo el buen criterio de anteponer la conveniencia y la necesidad sentidas por los administrados al expresado concepto del Municipio. Es antigua, sin embargo, esta postura, pues, entre otros autores, Colmeiro se manifestó partidario «de reducir el número de los Municipios procurando concentrarlos, lejos de facilitar la multiplicación de esas corporaciones populares diminutas y pobres, inhábiles para el gobierno, onerosas a los vecinos, molestas a la administración, foco perenne de intrigas y discordia...» (15).

Casa perfectamente con las causas que apoyan la supresión de Municipios y concuerda con la directriz expuesta a favor de la fusión, la actitud del Gobierno actual, firme y decidida al aprobar la fusión de Municipios según los últimos Decretos dictados sobre la materia, ya que, a diferencia de otros anteriores, los inicia, con una exposición de principios en aquel sentido. En cada uno de los tres Decretos de fecha 11 de noviembre de 1943, por ejemplo, se dice en sus respectivos preámbulos: «Siendo deseo del Gobierno el fomentar la constitución de grandes Municipios que puedan atender y subvenir a las necesidades que actualmente pesan sobre los Ayuntamientos, y dándose especialmente en el presente caso en los Municipios de Nechite, Medina de Alfahar y Valor, que son de poca importancia y ca-

(14) Exposición del Estatuto municipal aprobado por R. D. de 8 de marzo de 1924. Edición oficial, pág. 11.

(15) *Derecho administrativo español*, por Manuel Colmeiro, 4.ª edición, 1876. Tomo I, núm. 576, pág. 255.

recen de medios para existir por sí solos... procede aprobar la fusión total de los citados términos municipales...»; «...y siendo el criterio del Gobierno el fomentar las uniones de pequeños Municipios para constituir otros de mayor importancia, que pueda atender a las cargas que pesan sobre las Corporaciones municipales, mejorando así la realización de los servicios y fines que tienen encomendados...», se propone «la fusión en un solo Municipio de los términos municipales de Portelrubio y Fuentelcas de Soria...»; y «con objeto de constituir un solo Municipio y Ayuntamiento en beneficio de los intereses de los respectivos Municipios... siguiendo el criterio del Gobierno de fomentar la constitución de grandes Municipios para la realización de sus fines y que sean menos gravosos para los mismos...», procede se apruebe la fusión de los términos municipales de Serué y Aguilúe (Huesca) para constituir un solo Municipio y Ayuntamiento. Y en el Decreto del Ministerio de la Gobernación de 9 de noviembre de 1944, por el que se aprueba la fusión de los términos municipales de Pulianas y Pulianillas (Granada) se declara que las corporaciones acordaron fusionarse «ante la necesidad de encauzar su vida económica y el desenvolvimiento de sus servicios con más beneficio para el vecindario», y que se accede a ello por ser atendibles los fundamentos alegados y por ser «criterio del Gobierno la creación de grandes Municipios por fusión de los que no pueden tener vida propia y atender a las necesidades de sus presupuestos».

La exposición hecha —rápida y superficial— de cinco medios o procedimientos, de índole muy diversa y de consecuencias también distintas, que la realidad nos ofrece y la legislación consiente para aplicarlos a los Municipios que adolecen de imperfecciones, males y deficiencias o que sienten deseos de superaciones en su gestión y para lo cual los autores preconizan la constitución de Mancomunidades o agrupaciones intermunicipales, nos permite ya afirmar y sostener que, efectivamente, no son éstas los únicos remedios o caminos a que acudir o seguir para evitar unos o satisfacer otros, ya que todos aquellos también se dirigen a idéntico fin.

5.—Otro hecho que nos interesa conocer, se refiere a las asociaciones, mancomunidades o agrupaciones intermunicipales que han sido creadas en nuestra nación a partir de la Ley Municipal de 1877, limitando su enumeración exclusivamente a las de carácter voluntario. Los datos que consignamos a continuación no los hemos obtenido de organismos oficiales, pero a pesar de no utilizar esa fuente de información, confiamos que no discreparán mucho de los que obran en ellos. Además, lo importante no es conocer el número exacto de las uniones de Municipios que se hayan constituido en el tiempo expresado, sino poseer una base que nos permita averiguar la acogida que, en cada época, obtuvo de las Corporaciones municipales la facultad de verificarlo.

Distingamos tres períodos que abarquen, respectivamente, el tiempo de vigencia de la Ley de 1877, Estatuto municipal de 1924 y Ley municipal de 1935.

Durante el primer lapso de tiempo fueron escasísimas las que se formaron. En el interesante estudio de «Las Mancomunidades Municipales», ya citado, de Sabino Alvarez Gendín, se dice en su capítulo VI de la tercera parte y número 83, que: «En España existen aún muchas de las comunidades tradicionales de tierra; pero mancomunidades formadas para fines comprendidos en el artículo 80 de la Ley Municipal, que no sean pues, con el objeto de administrar bienes comunes, sólo conocemos la de Madrid, la de Municipios aragoneses y la de Ayuntamientos mineros en Asturias». En la «Ley Municipal de 1877, comentada y anotada por don Tomás Jiménez Valdivieso (Valencia, 1910)», también se afirma que, «a pesar de los preceptos de la ley, se han organizado muy pocas comunidades de Ayuntamientos». Y en la «Enciclopedia Jurídica Española», en el artículo dedicado al tema «Mancomunidades Municipales» (tomo XXI, págs. 565-567), igualmente se declara son contadas las Mancomunidades que existen.

En el segundo período tenemos noticia de haberse constituido las siguientes Mancomunidades:

La denominada de las Arenas, formada por los Ayuntamientos de Grinón, Cubas, Casarrubuelos, Serranillos del Valle

y Batres, de la provincia de Madrid, para atender a los servicios de carácter general comunes, referentes al Secretariado municipal, reglamentación sanitaria (Medicina, Farmacia y Veterinaria), suministro de fluido eléctrico y tribunal arbitral (Real Decreto de 30 de mayo de 1925).—*Gac.* de 3 de junio siguiente).

—La del Valle de Orotava (Canarias), integrada por los Ayuntamientos de los pueblos de Puerto de la Cruz, Realejo Alto, Realejo Bajo y Orotava, constituida para atender al fomento, mejoramiento, conservación y servicios que afectan a los expresados pueblos, bien sean dentro de la competencia municipal o de carácter comarcal, estén o no comprendidos dentro de la esfera de acción de los Ayuntamientos, tales como construcción de caminos, carreteras, puentes, sanidad, beneficencia, instrucción, policía rural, alumbrado, arbolado, municipalización de servicios, incremento de concursos y exposiciones y cuanto se refiere a la administración comunal (R. D. de 26 de noviembre de 1925.—*Gac.* del 28 de los mismos mes y año).

—La de los Ayuntamientos de Almazán, Matamala y Tardelcuende, pertenecientes a la provincia de Soria a los efectos de tener un Ingeniero y un Ayudante de Montes comunes (R. D. de 30 de marzo de 1926.—*Gac.* de Madrid de 6 de abril siguiente).

—La de los Ayuntamientos de Viella, Betlan, Vilach, Tredos, Gesa, Escuñañ, Arrós y Vila, Bagergue, Arties, Vilamos, Salar-dú, Bessot, Causach, Las Bordas y Arrés, de la provincia de Lérida, denominada «Mancomunidad forestal del Valle de Arán»; para realizar los fines establecidos en el R. D. de 27 de octubre de 1925, respecto de los montes de su propiedad, incluso el nombramiento de un Ingeniero que formule el plan desocrático de los mismos (R. D. de 25 de junio de 1926.—*Gac.* de Madrid del 27 siguiente).

—La de los Ayuntamientos de Usurbil, Orio y Aya (Guipúzcoa) para la municipalización del suministro de luz y energía eléctrica con monopolio (R. D. de 21 de septiembre de 1927. *Gac.* de Madrid del 25 del mismo mes).

—La de los Ayuntamientos de Lérida, Balaguer, Carbias, Torrelameo y Menarguens para la construcción del camino vecinal de Corbins a Balaguer y de un puente sobre el río Riba-

gorzana (R. D. de 20 de diciembre de 1927.—*Gac.* del siguiente día.)

—La de los Ayuntamientos de Cartagena, Murcia, Lorca y otros de las provincias de Murcia y Alicante, con objeto de dar cumplimiento a todos los fines que se determinaron en el Real Decreto Ley de 4 de octubre de 1927, relativo al proyecto de abastecimiento de agua a las ciudades de Murcia, Cartagena y otras poblaciones de la región, además de a la Base Naval, para desarrollar y llevar a cabo cuanto sea necesario a los fines expresados en dicha disposición (R. D. de 22 de julio de 1928.—*Gac.* de Madrid del 25 siguiente).

—La de los Ayuntamientos de Medina del Campo, Rueda, Tordesillas, Tiedra, Mota del Marqués, Villavadiá, San Pedro de La Tarde, Revellinos, Villalpando y Benavente, de las provincias de Valladolid y Zamora, para la construcción y explotación del ferrocarril de Medina a Benavente (R. D. de 21 de abril de 1930.—*Gac.* del 23 del mismo mes y año).

—La de los Ayuntamientos de Almagro, Carrión de Calatrava, Bolaños, Torralva de Calatrava, Miguelturra y Fernán-caballero, de la provincia de Ciudad Real, con exclusivo objeto de determinar las condiciones en que se ha de verificar la reversión a dichos Municipios de la concesión de aguas potables de Nuestra Señora de la Estrella, en término municipal de Malagón, para su abastecimiento (R. D. de 8 de enero de 1931.—*Gac.* del día 11); y

—La de los Ayuntamientos de Olot, Vall de Vianya y Begudá, de la provincia de Gerona, para el solo y exclusivo objeto de la creación y sostenimiento de una escuela nacional de primera enseñanza en el Barrio de La Caña (R. D. de 8 de enero de 1931.—*Gac.* de 11 del mismo mes y año).

En el tercer período anotamos las siguientes órdenes ministeriales, que se refieren a agrupaciones intermunicipales, por las que se aprueban o se adoptan resoluciones que las afectan:

La Orden de 30 de noviembre de 1940 (*B. O. del Estado*, número 338, de 3 de diciembre del mismo año), por la que se aprueba el expediente para la constitución de una Agrupación intermunicipal denominada «El Júcar», con los Ayuntamientos

de Sueca, Albalet de la Ribera, Corbera de Alcira, Poliñá del Júcar y Riola y sus estatutos correspondientes para la explotación del servicio de abastecimiento de aguas potables a las citadas poblaciones.

—La resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas de 25 de septiembre de 1941 (*B. O. del Estado* de 24 de octubre siguiente), por la que, en expediente promovido por la Mancomunidad de aguas del Moncayo, constituida por los Ayuntamientos de Alfaro (Logroño) y Tudela, Coreña, Merchante, Ablitas, Rivaprada, Monteagudo, Varillas y Tulebras (Navarra), se le autoriza para derivar aguas del río Tuelles con destino al abastecimiento de los respectivos vecindarios.

—La orden del Ministerio de la Gobernación de 16 de mayo de 1942 (*B. O. del Estado* del 7 de junio del mismo año), por la que se aprueba la agrupación intermunicipal para el sostenimiento del servicio contra incendios entre los Municipios de Alicante, San Juan de Alicante, Muchamiel, Campello y San Vicente de Respeig, con sus Estatutos correspondientes.

—La Orden de 11 de mayo de 1944 (*B. O. del Estado* del 15 siguiente), por la que se aprueba la modificación de varios artículos del reglamento de régimen y gobierno de la Mancomunidad municipal del Asocio de la extinguida Universidad y tierra de Avila, acordada por la Asamblea general de los representantes de los Ayuntamientos que la integran.

—El Decreto de 3 de febrero del corriente año de 1945 (*Boletín Oficial del Estado* del 17 de igual mes), por el que se aprueba la integración del Ayuntamiento de Malón (Zaragoza) en la Agrupación intermunicipal denominada «Mancomunidad de Aguas del Moncayo», para el suministro de aguas potables al vecindario y con arreglo a los Estatutos de dicha Mancomunidad; y

—El Decreto de 2 de noviembre de 1945, por el que se aprueba la Agrupación intermunicipal de varios municipios de la provincia de Zaragoza (102), para formar un consorcio con la Excelentísima Diputación de la misma para el abastecimiento de aguas y obras de saneamiento.

En los dos primeros períodos, aunque singularmente en el

segundo, se constituyeron también varias Mancomunidades y Agrupaciones voluntarias para sostener un Secretario común y para los servicios sanitarios de Médicos, Farmacéuticos y Veterinarios, que no incluimos en esta relación para no alargarla demasiado y porque el problema de que se trataba halló después otro cauce más para su resolución a base, principalmente, de las tituladas agrupaciones forzosas y cuya regulación en ambos particulares encontramos en la Ley de 15 de diciembre de 1939 para los Secretarios, y para los sanitarios en la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944 y antes en la Ley de coordinación sanitaria de 11 de junio de 1934.

Ya dijimos antes, y lo repetimos de nuevo, que la relación transcrita no es exhaustiva, pero, no obstante, nos permite sostener —por deficiente que sea la enumeración—, que en conjunto las uniones municipales, en que nos ocupamos, no han alcanzado nunca la confianza y el aprecio de los Municipios y la institución no ha logrado prosperar y desarrollarse al compás del ardor que, en defenderla y propagarla, han puesto los autores y los legisladores. No debemos, pues, despreciar ni olvidar este hecho en el examen y enjuiciamiento que habremos de verificar a la vista de la nueva legislación municipal

6.—No poseemos datos completos del estado en que se encuentra cada una de las Mancomunidades y Agrupaciones que el Estado autorizó, pero las noticias que hemos podido adquirir sobre algunas de ellas —gracias al estimable concurso que nos han prestado algunos compañeros a los que hubimos de dirigirnos— son suficientes para acreditar que en su mayoría han dejado de existir, si no de derecho, porque no llegó a acordarse con los debidos requisitos la disolución o extinción, al menos de hecho porque hace varios años que no funcionan. Son, de consiguiente, muy pocas las que actúan y alguna, la más importante, sin duda, a base de cuantioso auxilio estatal.

Es posible que unas pocas cumplieran su finalidad y después se disolvieran dejando el recuerdo de una labor justa y acomodada al objeto que las inspiraba y que habían de cumplir, pero las más no tuvieron arraigo y fuerza para soportar los embates a que estuvo sometida la administración municipal y sucum-

bieron pronto, arrastrando con ellas la seguridad en sus resultados, de tal suerte que, como hemos visto, cada día son menos las que llegan a crearse.

Muy en breve el Instituto de Estudios de Administración Local, al dar cima al trabajo que, con tesón y competencia nunca realizados en nuestra nación, viene publicando sobre «Estudios y estadísticas de la vida local de España», nos permitirá acabar esta investigación, ya que falta por publicar lo referente a los Municipios de censo inferior a los quince mil uno habitantes, que es donde, con mucha timidez, desde luego, han tenido nacimiento las Agrupaciones que nos ocupan. De los volúmenes ya publicados sobre la Administración Municipal son los siguientes párrafos: «No existe el número de Mancomunidades que pudiera haberse creído que debería existir para la realización de Servicios mediante la asociación de Municipios. La respuesta al epígrafe *Mancomunidades Municipales* es generalmente negativa. Se mencionan las referentés a obligaciones para atenciones de justicia y la Mancomunidad Sanitaria. Solamente se ve algún ejemplo, como el de Lérida, cuyo Ayuntamiento ha constituido una Mancomunidad con otros para la construcción de un camino. Cádiz trata de constituir mancomunidad con otros Ayuntamientos para la explotación del abastecimiento de aguas a los pueblos de la ribera gaditana (El Ayuntamiento de Cádiz ha desistido ya de la proyectada Agrupación. En el tomo examinado se contiene la referencia a la Agrupación constituida por el Ayuntamiento de Alicante con otros para el servicios de Incendios). Y en el volumen correspondiente a las grandes urbes, poblaciones de censo superior a cien mil habitantes, se dice que, «Los grandes Municipios, a que se refiere esta obra, no ofrecen casos prácticos de mancomunidad. Sólo como forzosas figuran las relativas al servicio sanitario y las del sostenimiento de presupuesto de atenciones de justicia». Creemos, también, que algo análogo habrá de decirse cuando se resuman las Memorias de aquellos Ayuntamientos de reducida población, al comprobar la casi total desaparición de las Mancomunidades o Agrupaciones que llegaron a constituirse.

7.—Un último punto ha de figurar en esta primera parte y

es, en extremo, delicado, pues mira más a la psicología e idiosincracia de los pueblos españoles que a las ventajas e inconvenientes, de tipo jurídico-administrativo, de las Mancomunidades o Agrupaciones municipales. Ante el reducido número de éstas, cabe preguntar ¿por qué los pueblos, nuestros Municipios, prescindan de las Mancomunidades y Agrupaciones? ¿Por qué, repugnan y se apartan de toda unión con otros Municipios? ¿Por qué, en apariencia al menos, niegan condiciones de viabilidad y cualidades de aptitud, para solventar sus problemas, a las Mancomunidades? Quien conozca el desenvolvimiento de la vida local a través de las Corporaciones municipales, no estimará difícil despejar la incógnita que encierran esas preguntas.

Cabría ahora decir que ese apartamiento obedece simplemente a que es más apropiado cualquiera de los medios o procedimientos expuestos anteriormente, en comparación con las Mancomunidades, para el logro de las distintas finalidades que con ellos se pretendía conseguir, pero alteraríamos la verdad ya que sería de ilusos desconocer esas otras razones y factores que han impedido se llevara a buen fin y provechosamente la idea de la cooperación entre entidades municipales.

De un lado, el acentuado individualismo, la persistente indiferencia ante cuanto suponga rotura de viejos moldes, el apego a la rutina, la apatía para obrar diligentemente, han provocado más de una vez el aborto de Asociaciones, Mancomunidades o Agrupaciones de Municipios, en los pequeños pueblos españoles, que en el inicio de su gestación se ofrecían prometedoras de resultados en extremo beneficiosos para los mismos. En otros casos, antañonas rivalidades, resquemores constantemente avivados, pugnas personales y rencillas perennes entre los pueblos que podrían beneficiarse de una acción conjunta de sus Ayuntamientos, frustraron bien meditadas y convenientes uniones de Municipios.

Con la salvedad —que sería injusto no reconocer— de la continua labor de depuración, intensificada en estos últimos años, de esos vicios y lacras, tan apegados a la Administración local en tiempos no muy remotos, no podemos silenciar el influjo que, las más de las veces, ha ejercido aquella manera de ser y obrar,

de los pueblos, respecto al nacimiento —pobre en cuantía—, al desarrollo —débil y vacilante—, y a su extinción —rápida y total—, de las uniones de Municipios que llegaron a florecer en el campo de la Administración Local, malogradas en gran parte por el vendaval de lamentables actitudes que impidió su arraigo y perdurabilidad. No es de despreciar esta digresión, pues nos ayudará al perfecto encuadramiento que buscamos para las Mancomunidades y a la mayor facilidad de su calificación final.

ROGELIO HERNÁNDEZ RUIZ

Secretario del Ayuntamiento de Cádiz