

Las Mancomunidades municipales

(Notas para el estudio de su objeto y eficacia)

I I

1.—Según el Diccionario de la Lengua en los vocablos: agrupar, asociar y mancomunar entra la idea de unir y juntar. Por lo tanto, la agrupación, la asociación y la mancomunidad significan e implican la unión o reunión de personas, fuerzas, caudales o cosas para algún fin. También el Diccionario nos da otra acepción de la palabra *mancomunidad*, que conviene más al objeto que estudiamos. Nos dice que es la «corporación y entidad legalmente constituídas por agrupación de municipios o provincias». En cuanto al vocablo comunidad, aparte de su primer significado de «congregación de personas que viven unidas bajo ciertas reglas», nos presenta el siguiente: «vecindario de una ciudad o villa realengas representado por su Ayuntamiento». Es decir, que la unión de dos o más Municipios para algún fin la podemos llamar agrupación o asociación, ateniéndonos al significado genérico de estas voces. La debemos denominar mancomunidad, ajustándonos al sentido particular y específico de esta palabra. Y no le cuadra a la reunión de Municipios sino muy por extensión la de comunidad, por el sentido limitado que hemos visto se le otorga. Gramaticalmente, la voz apropiada es la de mancomunidad. Pero de todas

suertes, tanto a la palabra «agrupación» como la de «mancomunidad», es indispensable hacerla seguir de la de «intermunicipal» en el primer caso y de la de «municipal» en el segundo, porque la mancomunidad puede ser provincial y la agrupación de múltiples clases y especies por la naturaleza de sus componentes, incluso extraños a la vida local.

La terminología, en esta materia, en la legislación municipal ha sido muy varia. En la ley de 11 de agosto de 1870 (artículo 75) y en la de 2 de octubre de 1877 (artículos 80 y 81) se emplean los términos «asociaciones y comunidades de Ayuntamientos».

En el R. D. de 15 de noviembre de 1909 se habla de «Mancomunidad de Ayuntamientos», y lo mismo en una R. O. anterior, de 10 de noviembre de 1904, por la que se desenvuelve el principio de «Mancomunidad de Ayuntamientos» para fines de instrucción primaria.

En el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, se dedica el capítulo II del título I (Entidades municipales) del Libro Primero, a las «Mancomunidades Municipales», y el capítulo III a las «Agrupaciones forzosas de Municipios».

En la Ley de 31 de octubre de 1935, la Sección 3.ª del capítulo II (De la constitución y alteraciones de las Entidades municipales) del título I (Entidades municipales), se ocupa de «las agrupaciones intermunicipales». En esta Ley, además, se mencionan las «antiguas comunidades de tierra» (art. 29). (La palabra «mancomunarse», sin embargo, aparece empleada en el artículo 179 de dicha Ley).

Por último, en la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945, se dedica la 3.ª a tratar «de las Mancomunidades y Agrupaciones forzosas Municipales».

Sería prolijo e incluso inútil citar todas las disposiciones dictadas en cada uno de los períodos de vigencia de los cuerpos legales mencionados, en comprobación del nombre con que en ellas ha sido distinguida la institución que nos ocupa; pero queremos, no obstante, hacer mención de algunas disposiciones posteriores en fecha a la de la Ley de 1935 —que como

queda consignado no se sirve de la palabra mancomunidad, con la excepción anotada— y precisamente para que se observe cómo se restablece el uso de ésta por estimarla, sin duda, más técnica y ajustada a la tradición y con predominio sobre los otros términos expuestos y que ha quedado consolidada en la de Bases del pasado año.

En el Decreto del Ministerio del Interior de 23 de junio de 1938 sobre régimen transitorio para atender necesidades urgentes de las Corporaciones locales, se faculta al Ministerio para «acordar la *mancomunidad de Ayuntamientos...*» (artículo 9.º, regla 5.ª); en el Reglamento de la Ley de Viviendas protegidas (aprobado por orden de 8 de septiembre de 1939), en el apartado a) del artículo 11 se dice: «los Ayuntamientos, bien aisladamente o agrupados en *mancomunidades comarcales...*»; en la Ley de 13 de julio de 1940, por la que se establece el régimen municipal transitorio para todos los Municipios adoptados por Su Excelencia el Jefe del Estado, se habla, al fijar la competencia del Ayuntamiento (art. 4.º, núm. 11) de la «decisión de *mancomunarse con otros Municipios*; en la Orden del Ministerio de Hacienda de 21 de julio de 1944 relativa a los nuevos catastros de la riqueza rústica, se dispone en su número primero que los planes de trabajo los formularán «las Diputaciones y Ayuntamientos, éstos aislada o *mancomunadamente*»; y en la Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases para la Ordenación urbana de Madrid y sus alrededores, tanto en su preámbulo como en su parte dispositiva (Base 2.ª del artículo único), se dice que «cuando la realización de servicios comunes así lo requiera, los Ayuntamientos de los Municipios afectados por el Plan general y no anexionados se constituirán en régimen de *mancomunidad*».

Cerramos este número con la simple constancia de que en la Ley Municipal catalana de 1934 se usaba el nombre de *asociaciones de Municipios* y que entre la legislación extranjera, la francesa emplea el de *sindicatos* y la italiana el de *consorcios* para instituciones casi idénticas a la en que nos ocupamos.

2.—El concepto de mancomunidad municipal se mantiene

sensiblemente igual desde que aparece, en la Ley municipal de 1870, la facultad de los Ayuntamientos de formar entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades.

Elementos esenciales de ese concepto son: 1.º, que las mancomunidades las forman exclusivamente Ayuntamientos o Municipios; 2.º, que se constituyen por la libre voluntad de las corporaciones municipales interesadas; 3.º, que su fines han de ser únicamente de carácter administrativo, de la competencia municipal o que excediendo de ésta interesen a varios términos; 4.º, que su actividad sea la de cumplir uno o varios de esos fines, servicios u obras, pero concretos y determinados; 5.º, que su actuación redunde en interés y beneficio común de los Municipios que la integren; 6.º, que ella misma, en período de formación, se dicte los Estatutos por que haya de regirse, que deberán aprobar los Ayuntamientos interesados; 7.º, que posean plena capacidad jurídica; 8.º, que cada uno de los Municipios que la formen puedan separarse cuando le convenga, y 9.º, que su disolución dependa también de la voluntad de esos Municipios.

1.º La mancomunidad municipal no admite por su esencia, que pueda estar formada por otras Corporaciones o entidades que no sean los Ayuntamientos o los Municipios. En realidad, son estos últimos los que integran aquélla, pues aunque en las leyes de 1870 y de 1877 se dispone que «los *Ayuntamientos* pueden formar entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades...», a diferencia de lo que determina el Estatuto municipal: («los *Municipios* podrán mancomunarse...»); la Ley de 1935 («son agrupaciones intermunicipales las uniones de *Municipios*...»), y la de Bases de 1945 («los *Municipios* podrán formar mancomunidades...»); no se olvide que al Ayuntamiento corresponde la representación legal del Municipio y, por lo tanto, como dice Alvarez Gendín estudiando aquellas leyes, «en un sentido amplio es una asociación de Municipios», si bien sostenga que, según las mismas, «está bien determinado que la mancomunidad es una asocia-

ción de Ayuntamientos» y «no de pueblos» (1). Hoy la cuestión está perfectamente clara. Son los Municipios los agrupados, aunque incumba al Ayuntamiento intervenir, como órgano supremo de la administración municipal y su representante legal, en todo cuanto afecte a aquéllas.

† Ahora bien, ¿es admisible que una Diputación provincial forme una mancomunidad con Municipios?

En un caso en que se pretendía la constitución de una mancomunidad entre la Diputación de Oviedo y varios Ayuntamientos de la provincia, la que fué desautorizada debido a razones ajenas a la pretendida unión de corporaciones heterogéneas, no dejó de aludirse a la imposibilidad de esas asociaciones al declarar que le faltaría la base sobre la que habría de descansar, «aun suponiendo que fuera posible el establecimiento de estas asociaciones» (R. O. de Gobernación de 30 de junio de 1930, publicada en la *Gaceta de Madrid* de 10 de julio siguiente).

Durante los años de 1938 a 1940, con el carácter de forzosas y para un solo fin —ciertas operaciones de crédito— pudieron acordarse, excepcionalmente, mancomunidades de Ayuntamientos con la Diputación respectiva; pero esa facultad que se otorgó al Ministerio del Interior por Decreto de 23 de junio de 1938, quedó sin efecto por el de 9 de marzo de 1940, que lo derogó, al cesar las circunstancias que determinaron se autorizara un régimen transitorio para atender necesidades urgentes de las Corporaciones locales.

En el pasado año se han dictado dos Decretos por los que se autoriza, en uno, la formación de un consorcio con la Diputación de Zaragoza por una Agrupación intermunicipal, a los efectos de realizar las obras de abastecimiento de aguas y saneamiento de los pueblos respectivos (2-11-1945), y en otro, se aprueba la inclusión de la Diputación Provincial de Granada en la Mancomunidad de Nuestra Señora de las Angustias, formada por los Ayuntamientos de Maracena, Pulianas y Pu-

(1) «Las Mancomunidades municipales». Trabajo citado.

lianillas y Jun, para el abastecimiento de aguas potables, al solo efecto de dotar de tan necesario elemento al nuevo Manicomio Provincial (7-12-45).

Sobre la intervención de organismos extraños al Municipio en una agrupación, podemos citar el caso de la mancomunidad para el abastecimiento de aguas de Cartagena, Murcia y otras poblaciones, de la que se dice: «formará parte de la mancomunidad la representación oficial de la base naval de Cartagena» (art. 1.º del Reglamento aprobado por R. D. de 2 de marzo de 1928).

Vemos, pues, que se ha llegado hasta permitir que una Diputación forme parte de una mancomunidad de Municipios, introduciéndose con ello una modificación esencial en el concepto de dichas mancomunidades.

2.º La facultad de los Ayuntamientos de los Municipios para agruparse o mancomunarse es fundamentalmente de su libre decisión. Inicialmente gozaron de autonomía plena para la constitución de asociaciones con arreglo a la Ley de 1877, ya que lo único que disponía sobre la intervención del Estado era que el Gobierno cuidaría «de fomentar y proteger por medio de sus delegados las asociaciones y comunidades de Ayuntamientos» (art. 81). De manera terminante se declara, además, que «estas comunidades serán siempre voluntarias», no precisando ni siquiera la autorización por el Estado de los Estatutos o normas que habrían de regularlas.

Fué tal la confianza que en aquella época se puso en los buenos resultados y eficaces efectos de las asociaciones y comunidades de Municipios, y con ello en el saneamiento y progreso de la vida local, que, sin detenerse a meditar sobre el despegue de Municipios y Ayuntamientos hacia las mismas, se creó a partir de fines del siglo XIX un estado de opinión tan favorable a su existencia, que se llegó hasta su imposición desde el Gobierno. Y así vemos cómo la obligatoriedad de las mancomunidades y uniones administrativas de Municipios se va dibujando a través de los proyectos de Ley para la reforma municipal desde el año 1891, y en cuyo detalle no entra-

mos porque figura expuesto magistralmente en el documentado trabajo, repetidamente citado, del profesor Alvarez Gendín, y porque hemos apartado de esta somera aportación nuestra al tema cuanto pueda estimarse de carácter meramente histórico.

Quedó plasmado aquel criterio en el Estatuto Municipal al admitir y regular las agrupaciones forzosas en los artículos 12 y siguientes, formando capítulo aparte del destinado a las mancomunidades municipales. En la Ley de 1935 como integrantes de una sola sección del capítulo II del título 1.º y bajo la rúbrica «de las agrupaciones intermunicipales», se contienen dos artículos, los números 27 y 28, que de modo rotundo, sin distinciones por la materia, ni limitaciones por el número de habitantes, establecen que «podrá determinarse por ley las agrupaciones forzosas de Municipios limítrofes». Y en la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945, se dispone en la tercera que «para la ejecución de obras públicas subvencionadas por el Estado o para la prestación de servicios obligatorios que sean de competencia municipal o delegados de la Administración central, podrá disponer el Consejo de Ministros la Agrupación forzosa de los Municipios afectados». Este párrafo, en relación con el primero de dicha Base en el que se declara que «los Municipios podrán formar mancomunidades...», prueba que se restablece el criterio del Estatuto Municipal, separando perfectamente las mancomunidades de las agrupaciones forzosas, conservando las primeras, en cuanto a su constitución, el carácter de voluntarias, que atribuimos como esencial y peculiar de las mismas.

3.º Solamente administrativos habrán de ser los fines de las mancomunidades. Estas compartirán con los Ayuntamientos la función administradora que les incumbe respecto a los intereses peculiares de los Municipios. La organización de servicios, la ejecución de obras y el cumplimiento de otros fines que constituyen la actividad municipal que se desarrolla dentro de la competencia que tienen reconocida, serán el objeto único de aquellas mancomunidades.

Es, por lo tanto, evidente que no serán mancomunidades

aquellas agrupaciones que pudieran existir para fines políticos. Además, cuando se pretenda que se forme, por la unión de varios Municipios, una entidad territorial con plenitud de facultades, permanente y con autonomía bastante a obrar con total independencia de los Municipios que contribuyeron a darle vida, no podremos decir que haya surgido una mancomunidad de las que las leyes municipales regulan y los tratadistas han configurado y recomendado. Como tampoco será admisible que se estimen como tales mancomunidades las que se constituyan para fines marcadamente económicos, esto es, para actuar en un campo vedado a los Ayuntamientos por rebasar la esfera de su competencia, excediendo de la municipalización de servicios, por pretender negocios o actividades industriales sobre materias que no la admitan.

Ahora bien, ¿podrán existir mancomunidades para realizar fines, obras o servicios que no pertenezcan a la competencia municipal? En la Ley Municipal de 1935 se dice así: «...o que, *aun excediendo* de ésta —(la competencia municipal)— interesen —(los fines, obras o servicios)— a varios términos». No es ésta una novedad introducida por esa Ley. El Estatuto municipal también permitía la mancomunidad para fines, servicios y obras de carácter comarcal y para solicitar y explotar concesiones de obras y servicios públicos, estén o *no* comprendidos dentro de la competencia municipal. Esta amplitud permite cubrir necesidades locales de mayor extensión que las que se sienten y pueden atenderse por un Ayuntamiento, y por medio de una institución que conserva su raíz en cada uno de los Municipios interesados en la mejora o perfección perseguida y con la nota característica de ser esos fines netamente administrativos. La experiencia, no obstante, nos prueba el poco uso que se ha hecho de esa facultad de constitución de mancomunidades o agrupaciones voluntarias para satisfacer intereses no incluidos entre los de la competencia municipal.

En las Bases de Régimen local pendientes de articulación, ninguna referencia se hace a que las mancomunidades puedan abarcar fines, obras y servicios que excedan de la competencia

municipal, pero habremos de observar que tampoco en la Base 4.ª de las aprobadas por la Ley de 10 de julio de 1935 se autorizaba la extensión que después, en la Ley de octubre del mismo año, se dió a las agrupaciones intermunicipales, como hemos dejado indicado. Ahora bien, tanto para la ejecución de obras públicas subvencionadas por el Estado o para la prestación de servicios obligatorios que sean de la competencia municipal o delegadas de la Administración central, podrá disponer el Consejo de Ministros la agrupación forzosa de los Municipios afectados (Base 3.ª).

4.º Las mancomunidades municipales no pueden dedicar su actividad a *todos* los servicios, obras o fines de los Municipios unidos. Sólo uno o varios pueden ser su objeto. Si se extendiesen a la totalidad de ellos, los Ayuntamientos afectados quedarían de hecho, y en la parte más esencial de sus funciones, sin razón de existir. Además, los fines a cumplir tendrán que ser concretos y determinados, pues si se generalizase su esfera de acción se correría el riesgo de convertir la agrupación en aquella personalidad territorial y total ya mencionada y, por lo tanto, distante y opuesta a lo que debe ser una mancomunidad.

Velando por la pureza del concepto de la institución, el Gobierno tuvo necesidad de poner la oportuna cortapisa a un intento de constitución de una mancomunidad que se pretendía constituir para fines no concretos y determinados. Los Ayuntamientos de Olot, Vall de Vianya y Begurá presentaron a la aprobación superior los estatutos confeccionados para constituirse en mancomunidad «para todos los servicios que puedan afectarles y sean comunes a dichos Ayuntamientos» (art. 1.º), señalando después (art. 2.º) que «el fin de la mancomunidad podrá ser extensivo para llevar a cabo cuantos asuntos o servicios sean de competencia de los Ayuntamientos, señalados en el art. 150 del Estatuto, en los casos en que tengan aplicación los señalados en el art. 153 y los que en lo sucesivo, y como caso imprevisto, pudieran presentarse y que para su desarrollo sea necesaria la mancomunidad». Como único fin concreto se señalaba el de la creación y sostenimiento de una escuela nacional de primera

enseñanza en el barrio de La Caña, que comprende territorio de los tres expresados Municipios. El Ministerio de la Gobernación, por R. D. de 8 de enero de 1931, aprueba los estatutos porque ha de regirse la mancomunidad dicha «para el solo y exclusivo objeto» de la creación y sostenimiento de la escuela citada, disponiendo que deberá solicitarse y obtenerse la correspondiente aprobación cuando se trate de hacer extensiva la mancomunidad a cualesquiera otros fines «que habrán de *individualizarse y determinarse* especialmente en la oportuna solicitud al Ministerio de la Gobernación». Y todo ello, como se hace constar en la exposición, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado en Pleno, el cual —se dice— consideró «la fórmula empleada por las Corporaciones de que se trata de una vaguedad extremada... y como una suerte de autorización anticipada para constituir mancomunidades para fines concretos, sustraídas al control de la Administración central, la cual perdería la potestad de señalar las posibles extralimitaciones legales en cada caso», acabando con la afirmación de que «se considera necesaria la *determinación concreta* de cada uno de los fines u objetos para los que se ha de constituir la mancomunidad...».

5.º El provecho que proporcione la agrupación ha de recaer precisamente en los Municipios unidos, puesto que para fines comunes se crea. No necesita aclaración ni comentario este punto, ya que es derivación lógica de los anteriores. Si dos o más Municipios se unen para adquirir los elementos requeridos para dotar de un servicio de alumbrado a sus poblaciones y efectuar el suministro consiguiente, es evidente que la mejora obtenida sólo a ellos debe beneficiar. Sería absurdo pensar que pudieran organizar aquél para llevar la prestación a otro Municipio, no incluido en la agrupación, y dejando desatendidos a sus respectivos vecindarios.

6.º Congruente con el carácter de voluntariedad, ya estudiado, entendemos que se halla la facultad de las Corporaciones de aprobar los estatutos porque tenga que regirse la mancomunidad. Estos estatutos sólo podrán ser redactados por la agrupación en ciernes.

Al ser los estatutos en general el ordenamiento o conjunto de reglas, con fuerza de ley, que regula una institución, se explica que sean indispensables para que la mancomunidad exista. Además, de ellos derivará, como veremos después, la medida de su capacidad jurídica. La falta de los mismos, a pesar de los acuerdos adoptados por las Corporaciones interesadas, expresivos de la iniciativa y de la creación de la agrupación, deja a ésta sin vida; de ahí que para su perfección, para su existencia de hecho y de derecho, se requiera el cumplimiento inexcusable de ese requisito.

7.º Cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la mancomunidad municipal, no llenaría la finalidad que le pertenece si para el cumplimiento de sus peculiares fines no tuviera capacidad jurídica suficiente. Debe obrar en el ejercicio de sus actividades como persona jurídica. La determinación de esa capacidad la han de acordar las Corporaciones municipales al aprobar los Estatutos, los cuales, al fijarla, deberán tener presente que, para que aquéllas cumplan su cometido, deberán actuar sin trabas y sin limitaciones de ninguna índole. Servirá de guía para ello la que a los Municipios y entidades locales menores señale la legislación municipal y la que exija la naturaleza de los fines que tenga asignados, de manera que puedan realizarlos desembarazadamente. El grado de restricción, pues, de su capacidad no debe perjudicar su normal desarrollo.

8.º Es condición indeclinable de los Municipios el poseer plena libertad para apartarse de la mancomunidad. Esta característica va implícita en la que estudiamos en segundo lugar dentro de este número. Si por su propia decisión prestan su asentimiento a unirse con otros Municipios, de igual modo se manifestarán para separarse de ellos. Sin embargo, esa facultad tan omnímoda tiene que sufrir alguna limitación en este segundo caso, en aras de la conservación de los intereses que haya creado la mancomunidad. Sobre la voluntad del Municipio se alza siempre la defensa de los intereses colectivos, que en muchas ocasiones reclama se supedite aquélla a ésta. Por ello, aun respetándose dicha posibilidad de separación, antes

de constituirse habrá de determinarse cómo y cuándo podrá tener lugar ese desglose de cualquiera de los Municipios agrupados con fijación de las normas y requisitos a que deba sujetarse. Tales disposiciones habrán de consignarse necesariamente en los Estatutos, en atención a lo que esto significa para la institución. De esta forma no podrá eludirse el acatamiento a lo que previamente se haya convenido.

9.º La última nota distintiva de la mancomunidad municipal, la de su extinción o disolución, nos ocupará breves líneas.

Los mismos argumentos y razones que permiten sostener la facultad de los Municipios para agruparse, pueden alegar en pro del derecho a que den por terminada la mancomunidad que constituyeron, pero también sobre este extremo habrá que decir lo mismo que hemos expuesto sobre la separación de un Municipio, esto es, que no podrá verificarse de manera discrecional, sino con sujeción a reglas trazadas con anterioridad y previstas en los Estatutos, pues téngase en cuenta que casi siempre aquellas tienen por objeto organizar y prestar servicios cuya regularidad y continuidad deben estar garantizadas siempre, a menos que la temporalidad del servicio o la clase y naturaleza de los fines hicieran innecesaria su subsistencia.

Con lo expuesto queda perfilado el concepto de la mancomunidad municipal y su peculiar fisonomía, sin que quepa ya confusión con otras instituciones municipales, aunque no hayamos mencionado por ejemplo, a sus organismos representativos y de gestión, a sus medios personales y materiales y a sus recursos económicos.

3.—El profesor Alvarez Gendín da la siguiente definición de la «mancomunidad municipal en España», en el trabajo tantas veces citado: «Es una asociación voluntaria de Ayuntamientos, limítrofes o no, de una o varias provincias para la realización de los intereses exclusivos de sus Municipios, con las limitaciones impuestas a los Ayuntamientos por la Ley municipal y cuantas disposiciones legales se refieran a Municipios y por los Estatutos que anteriormente puedan darse, subordi-

nada inmediatamente a los Ayuntamientos, pudiendo cada uno libremente separarse de la asociación cuando no muestra conformidad con los demás». «Esta asociación —añade el autor— tendría hacienda propia y plena personalidad civil y el carácter de establecimiento público». Seguidamente y dada la fecha —1921— en que apareció el trabajo del señor Alvarez Gendín, admite la necesidad de su rectificación si se tuviera en cuenta —dice— «el espíritu de las reformas que se intentaron hacer respecto de esta ley» —la municipal—, puesto que el criterio que predominaba en los diversos proyectos —como hemos mencionado— era completamente distinto al de aquélla. En la actualidad la mancomunidad de Municipios presenta modificados o ampliados los elementos que entran en esa definición y hasta algunos nuevos.

El Estatuto municipal de 1924 no formulaba propiamente una definición cuando, en su artículo sexto, decía: «Los Municipios podrán mancomunarse libremente, aunque pertenezcan a provincias o regiones distintas, para fines, servicios y obras de la competencia municipal o de carácter comarcal, y para solicitar y explotar concesiones de obras o servicios públicos, estén o no comprendidos en la competencia municipal». Además, trataba en capítulo aparte de las agrupaciones forzosas de Municipios para servicios y funciones que no sean de la exclusiva competencia municipal y en que las autoridades locales actúen por delegación del Gobierno o de la Administración del Estado siempre que aquéllos sean limítrofes y cuenten menos de dos mil habitantes (art. 12).

En la Ley municipal de 1935, en el mismo artículo —el 2.º— en que se definen el Municipio y la Entidad local menor, se contiene la de aquellas en los siguientes términos: «Son agrupaciones intermunicipales las uniones de Municipios para realizar fines, obras y servicios municipales o delegados de la administración». Añádese, en el artículo siguiente, también dedicado a Municipios y Entidades locales menores, que «las agrupaciones intermunicipales tendrán plena capacidad jurídica con arreglo a sus Estatutos, para el cumplimiento de sus peculia-

res fines». Fuera de esa definición quedó lo que después se agrega, según el artículo 23 de la Ley, referente a la realización de obras, servicios y fines que excediendo de la competencia municipal, interesen a varios términos, es decir, que su campo de acción es ilimitado mientras se halle comprendido dentro del interés común de varios Municipios lo que, sin embargo, resulta muy difícil de llevar a la práctica.

En la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945, tampoco se contiene propiamente una definición de la mancomunidad de Municipios, pues se limita a sentar el principio de que «los Municipios podrán formar mancomunidades para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal», añadiendo que «los Estatutos de la mancomunidad y las ordenanzas de su régimen serán sometidos a la aprobación del Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado».

Nosotros entendemos que la mancomunidad municipal es una institución efectuada por varios Ayuntamientos, voluntariamente, con arreglo a los Estatutos que aprueben y con capacidad jurídica suficiente, para realizar, ejecutar o prestar en los Municipios que representen y mediante organismo idóneo, fines, obras y servicios concretos y específicos de la competencia municipal o de interés que le sea común, durante determinado plazo. Desde luego, se advertirá que excluimos la modalidad de agrupación forzosa de Municipios por que es distinta, en su esencia, a la mancomunidad que estudiamos.

4.—¿Constituye la mancomunidad municipal una personalidad local, una entidad equiparable al municipio o a la provincia, distinta o intermedia entre éstas? O dicho en otros términos: ¿La mancomunidad municipal posee todas las facultades y atributos de las corporaciones locales, municipios y provincias?

La contestación ha de ser negativa. No es la mancomunidad entidad natural reconocida por la ley ni es corporación de derecho público con plena personalidad jurídica. La agrupación o mancomunidad, a pesar de que se incluyera en la Ley de 1935 bajo el rótulo general de «entidades municipales», no puede

igualarse al Municipio ni siquiera admitiendo en ella limitación de funciones e inferioridad en cuanto a facultades. La mancomunidad ha de estar en íntima conexión con los organismos representativos de los Municipios que se unen. Depende de éstos y de ellos deriva el poder que necesita para su normal funcionamiento. No es, pues, una organización administrativa total ya que carece de fines preestablecidos por la ley como propios y de territorio y población particular y previamente señalados o atribuidos, no tiene más objeto que el que, de modo concreto, le señalan los Municipios al acordar su nacimiento ni más facultades que las que se le asignan para el cumplimiento estricto de ese objeto. Nunca podrá crear impuestos, sancionar infracciones, utilizar la vía de apremio, en suma, ejercitar las facultades que corresponden a las entidades locales.

La aspiración a la existencia de una nueva personalidad local ha existido, pero partiendo de la provincia. Las mancomunidades provinciales se pretendió que respondían a una necesidad natural, que obedecían a un movimiento justificado y se llegó a traspasar a ellas —sólo se experimentó en una región— la totalidad de las funciones y facultades de las Diputaciones, apareciendo una corporación pública independiente y separada de ellas. Este intento fracasó por razones y causas que no es del momento exponer y estudiar, pero entre el Municipio y la provincia ni siquiera han existido indicios de tales corporaciones supramunicipales equidistantes de uno y otras.

✕ Pero entonces, ¿las mancomunidades o agrupaciones de Municipios pueden considerarse como sociedades de derecho privado? ¿Los Ayuntamientos, al agrupar o mancomunar a los Municipios que representan, celebran un contrato de carácter privado? Tal como se han concebido en nuestra patria las agrupaciones o mancomunidades no se pueden contestar afirmativamente a esas preguntas. La naturaleza de los elementos que la componen —los Municipios—, la de los fines atribuidos —servicios, obras e intereses públicos—, el procedimiento para su constitución —acuerdos de los Ayuntamientos— y las normas y facultades para las actividades conducentes al desarrollo de

aquéllos —todos análogos e inspirados en los peculiares de las Corporaciones municipales—, nos dicen claramente, y sin profundizar lo que la cuestión requiere, que las mancomunidades municipales no son asociaciones de derecho privado, aunque tengan personalidad jurídica con capacidad para obrar acomodada a sus finalidades.

Fernández de Velasco, en una conferencia sobre el tema «Contratación administrativa local» (1) y refiriéndose al artículo 23 de la ley municipal de 1935, relativo a la facultad de los Municipios para agruparse, dijo así: «Aquí, pues, como ven, se encuentran ya dos o más sujetos. Hay una relación jurídica como componente de estos sujetos, y entonces nosotros aquí afirmamos la existencia de un acto bilateral, pero preguntaríamos: ¿Es que en este concepto, que es el constitucional de las agrupaciones intermunicipales, se ha producido una relación contractual? Evidentemente no. Hay, pues, aquí una relación jurídica trabada entre distintos sujetos, con un contenido que los enlaza; de ahí, pues, unas relaciones de tipo bilateral. Sin embargo, es evidente que aquí nosotros no nos encontramos con unas relaciones de tipo contractual». También podemos sostener con palabras de otro ilustre profesor de Derecho administrativo, que cuando se constituye una asociación intermunicipal no estamos en el caso de un contrato sino en el del proceso previo de la constitución de una nueva institución, sin que quepa hablar de contratos porque el contenido, la índole de las relaciones y todo cuanto lo caracteriza son completamente distintos.

Las mancomunidades municipales, en resumen, que no son corporaciones públicas como el Municipio, ni sociedades de derecho privado, habremos de apreciarlas como entidades institucionales para fines específicos creadas por los Municipios, del mismo modo que el Estado instituye otras para cumplir sus fines, esto es, son una «modalidad jurídica especial para realizar en común ciertos fines», son personas jurídicas ya que tie-

(1) Pronunciada en el Salón de Ciento del Palacio Municipal de Barcelona el día 2 de julio de 1942 y publicada en «Semana de Admón. Local», Barcelona, 1943.

nen intereses públicos y organización colectiva y tendrán plena capacidad jurídica con arreglo a sus estatutos. En suma, son entidades municipales «sui géneris», diferenciadas de los Municipios, pero no superiores ni desligadas de ellos, ya que no dan lugar a una circunscripción administrativa territorial, nueva, distinta e independiente.

5. a) En primer lugar, al lado de las mancomunidades municipales, como el otro brazo de un mismo tronco, hallamos las mancomunidades o agrupaciones provinciales.

Deliberadamente hubimos de descartar en estas notas todo lo referente a esas mancomunidades provinciales y no solo porque le daría una extensión exagerada, sino principalmente porque el tema ha sido tratado de manera tan profunda y acertada en las obras «Mancomunidades provinciales» y «Administración provincial española: sus problemas», por don José Gascón y Marín, que sería osado atrevimiento en nosotros ocuparse de aquéllas, en un plan doctrinal o exegético de los textos legales correspondientes.

Sin embargo, no podemos vencer la tentación de copiar algunas frases de la interesante Exposición de motivos del Real Decreto del 18 de diciembre de 1913, que introdujo en el régimen provincial la mancomunidad, por lo que significa en éste y por las referencias que en él se hacen a las asociaciones de Municipios. Así, por ejemplo, se habla de la «conveniencia de autorizar la asociación o mancomunidad de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales para fines exclusivamente administrativos, haciendo, mediante la asociación, posible para aquellos organismos la realización de empresas en alto grado beneficiosas para los vecinos de los pueblos enclavados en la región a que la mancomunidad se extiende, sin daño, antes bien, con indudable ventaja de los intereses generales de la nación». Y se afirma seguidamente que «no puede mirarse como exótico este principio de la mancomunidad ni repudiar como falta de rancio abolengo legislativo la palabra con que se expresa y define». Y más adelante se declara que «el derecho a unirse y mancomunarse está explícitamente reconocido a los Ayuntamientos

por su ley orgánica, y ningún precepto de la provincial lo veda tampoco, directa ni indirectamente, a las Diputaciones», para sostener después que «subsistiendo estos organismos, conservando ellos todas y cada una de las facultades que la Ley les asigna, no debe inspirar recelo alguno el reconocimiento que ahora se hace de su derecho a mancomunarse, sobre todo cuando a esta declaración acompañan resortes y garantías que ponen en todo caso en manos del Gobierno la vida y el funcionamiento de la nueva entidad».

De la parte dispositiva del Decreto, sólo nos importa señalar lo siguiente: El comienzo de su artículo primero que dice: «Para *finés exclusivamente administrativos*, que sean de la competencia de las provincias podrán estas mancomunarse»; al final del párrafo primero que declara que «si el Gobierno concede autorización, la mancomunidad se constituirá *con plena y absoluta capacidad y personalidad jurídicas* para cumplir los fines taxativamente consignados en el acuerdo o propuesta»; y la parte de su párrafo tercero que dice: «Las mancomunidades serán *siempre y constantemente voluntarias*, pudiendo concertarse a plazo fijo o por tiempo indefinido. Para su disolución o para la separación de alguna o algunas de las Diputaciones asociadas se observarán las disposiciones que deberán estar previstas y establecidas en el acuerdo de constitución de aquéllas».

Fácilmente se observa que los principios, condiciones y requisitos esenciales que, como dejamos expuesto, se dan en las mancomunidades municipales, son los que caracterizan en lo fundamental a las mancomunidades provinciales, según la estructura que se les dió en su primera regulación —y que hemos subrayado— sin olvidar que éstas se apoyaban, a su vez, en las asociaciones de Municipios, de honda raigambre en la vida local española, aunque no tuvieran una manifestación expresa en preceptos legales, salvo la mención de esa facultad en el artículo 80 de la Ley de 1877.

Por los motivos ya indicados no seguimos a las mancomunidades provinciales en sus vicisitudes y en los problemas,

muchos y graves, que originaron y acarrearón en la política y en la Administración españolas. En el Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925, se dedica una Sección a las «Mancomunidades para obras y servicios interprovinciales», ya que «las Diputaciones —como se dice en la Exposición de aquél— si lo desean podrán mancomunarse como corporaciones administrativas, para realizar fines administrativos, y creando mera personalidad administrativa».

Desde luego que las Diputaciones han ejercitado muy poco la facultad que la legislación les ha concedido sobre ese particular, no obstante el deseo que mostraron en algún tiempo de disponer de medios hábiles para unirse entre sí, quizá porque las que con mayor vehemencia lo hacían patente, no hallaron satisfacción total a sus pretensiones por medio de la fórmula en que cristalizó en la legislación, aquel derecho a mancomunarse.

Todavía hoy reverdece, bien dirigida, esa aspiración y así vemos cómo algunas Diputaciones —Almería, entre ellas— solicita, al contestar sobre las reformas que se estimaban precisas en la legislación provincial, que «deben concedérseles facultades amplias para unirse o mancomunarse con otra u otras Diputaciones, a fin de realizar servicios que pudieran tener un carácter marcadamente interprovincial sin llegar a alcanzar fines generales, que deben ser de la exclusiva competencia del Estado» (1). Pero en la Ley de Bases, ninguna mención se hace sobre tales mancomunidades provinciales.

b) Dentro ya de las agrupaciones de Municipios, la primera distinción que se nos presenta es la de agrupaciones voluntarias o mancomunidades y agrupaciones forzosas.

La agrupación forzosa no es más que un medio establecido por la Ley para que el Estado pueda obligar a varios Ayuntamientos a la ejecución de obras públicas subvencionadas por el Estado o a la prestación de servicios obligatorios, que sean de la competencia municipal o Delegados de la Administra-

(1) *Estudios y estadísticas de la vida local de España*. I.—Administración Provincial. Madrid 1943.

ción Central. No existe, por lo tanto, iniciativa municipal ni su libre decisión, ni intervención de los Ayuntamientos en la aprobación de los estatutos, que constituyen requisitos necesarios para la existencia y desarrollo de las mancomunidades. Aunque exista coincidencia con éstas en los fines y en que actúan conjuntamente varios Municipios, sólo tendremos una modalidad especial de gestión de los intereses municipales o delegados de la administración central con ciertas analogías, pero de distinta naturaleza a aquellas agrupaciones voluntarias de Municipios.

Entendemos, pues, que debiera suprimirse la denominación indicada de agrupaciones forzosas. Bastaría decir que podrá obligarse a los Ayuntamientos de Municipios limítrofes o no, por virtud de una ley, a la prestación en común de ciertos servicios —los que fueran— con arreglo a las normas que en cada caso se fijarán. Y para dejar bien marcada la diferencia apuntada, trasladar de lugar los preceptos consiguientes, incluyéndolos en aquella parte de la Ley municipal que haga referencia a la intervención que se reserva el Estado en la Administración local. Así entendida la llamada agrupación forzosa sería uno de los procedimientos a utilizar para solucionar los problemas que plantea modernamente la administración de los Municipios, a añadir a los cinco que se señalaron ya en este trabajo. Además, como expone Francisco Naveso, comentando el Decreto de 23 de junio de 1938 —ya derogado— en lo que se refiere a la facultad que otorgaba a los Gobernadores civiles para disponer la agrupación forzosa de Municipios para los fines, obras y servicios que estimen procedentes al sostenimiento de funcionarios comunes (art. 2.º), «se descubre el propósito de acentuar la eficacia en las administraciones municipales y su completa subordinación a las exigencias del interés general» (1). También es evidente que esa ingerencia del Estado prueba la virtualidad del «concepto de *administración mixta*» que expone el señor Ruiz del Castillo, según el cual «se

(1) Legislación municipal del Nuevo Estado. Recogida ordenada y anotada por Francisco Naveso, Abogado y Secretario de 1.ª categoría. Madrid, 1939.

trata, en muchos casos, más que de un acto de presencia del poder central en la esfera municipal, de una utilización de la actividad local propiamente dicha en beneficio del interés general» (1). Todo, por consiguiente, nos conduce a distinguir perfectamente las mancomunidades municipales de las agrupaciones forzosas en razón a su distinta motivación.

Por otra parte, la jurisprudencia por sentencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 1932 (*Gac.* del 7 de febrero de 1935), fija la diferencia entre mancomunidades y agrupaciones forzosas en estos términos: «Que las mancomunidades municipales se diferencian de las agrupaciones forzosas, no en sus fines, que pueden ser los mismos, como en el sostenimiento de servicios sanitarios, sino en su constitución, voluntaria en la primera y obligatoria en la segunda, así como en que en la mancomunidad forman los Municipios una persona jurídica regida por organismo propio, la Junta correspondiente, mientras que la agrupación sólo constituye una reunión de Municipios, pero no origina una nueva personalidad...», y esta declaración corrobora lo ya expuesto en cuanto a su diferente concepto y distinta naturaleza jurídica de una y otra.

Modelos de tales agrupaciones son, por ejemplo, la de los Ayuntamientos de cada partido judicial para el pago de las atenciones de la administración de justicia; la de los Municipios de cada provincia para el pago a los funcionarios sanitarios que no perciban sus haberes por el presupuesto general del Estado y el sostenimiento de los Institutos provinciales de Sanidad; y la de Ayuntamientos para sostener un Secretario común.

c) Pueden existir mancomunidades municipales de Municipios limítrofes y de otros que no lo sean; las puede haber de Municipios de una misma provincia y de Municipios de provincias distintas; y, por último, las mancomunidades municipales pueden clasificarse por razón de su objeto: Para realizar fines o para ejecutar obras o para prestar servicios. Teóricamente, el campo de actuación es muy grande y en algunos países se

(1) «Estructura y función de las entidades locales», trabajo inserto en la Revista de Estudios políticos, ya citado.

llegó a pensar en establecer uniones de Municipios para la creación de estaciones emisoras de radio en beneficio de todos ellos. La legislación brinda a los Ayuntamientos múltiples combinaciones a que acudir, pero, repetimos, ha sido grande la cautela y comedimiento con que se ha hecho uso de la facultad de agruparse, habiendo quedado inéditas muchas de las variedades que habrían podido tener vida de haberse utilizado más ampliamente las tan repetidas mancomunidades municipales.

I I I

1.—El complemento obligado de cuanto queda consignado en los apartados precedentes sería el examen crítico de la legislación vigente, pero ante la posibilidad de que en breve plazo se publique la ley articulada sobre el Régimen local, estimamos conveniente abstenernos, de momento, de efectuar ese trabajo, al que nos dedicaremos tan pronto como se conozca el desarrollo de las Bases de la Ley de 17 de julio de 1945, colocándonos entonces en el terreno de las realizaciones, siguiendo paso a paso los distintos momentos de la existencia de las mancomunidades y estudiando cada uno de los preceptos que se dediquen a ellas, con la precisa comparación a la legislación anterior.

2.—El que dejemos de tratar el extremo referente a la particular regulación de las mancomunidades no es óbice para que resumamos las presentes notas y dejemos señaladas las consecuencias que se obtienen, a nuestro juicio, de las cuestiones y problemas a que más o menos directamente nos hemos referido en el desarrollo de las mismas, y que concretamos en las siguientes:

1.ª El derecho de los Municipios a asociarse entre sí para realizar en común fines, obras y servicios, es evidente, innegable y plausible y debe ser reconocido aunque no apreciemos con igual valor, siempre que se ejercita, su necesidad y conveniencia que estimamos supeditada a principios y circunstancias muy variadas.

2.ª La mancomunidad municipal, expresión de aquel derecho, no es indispensable para el perfecto régimen y gobierno de los Municipios porque: a) si su objeto es mitigar o suprimir la impotencia de los Municipios para realizar fines, obras o servicios de su exclusiva competencia, existen medios más idóneos para conseguirlo; b) si su misión es contribuir al perfeccionamiento o economía en la prestación de servicios, ejecución de obras o atención de fines o intereses diversos mediante la cooperación y aportación de medios, también puede lograrse por otros procedimientos; y c) si su finalidad es la de ampliar la esfera de acción de los Municipios extendiéndola a fines, servicios u obras que excedan de los de la competencia municipal, pero que interesen a varios términos, se dispone por lo menos de las Diputaciones provinciales para hacerse cargo de los mismos.

3.ª La mancomunidad municipal no es —tal como se ha entendido y aplicado— una administración intermedia entre el Municipio y la provincia, porque para ello hubiera debido estar dotada de facultades, poderes, atributos, elementos y finalidades que no se le han otorgado, no obstante haber estado encajada entre las Entidades municipales y habérsela asimilado en muchos de sus requisitos y condiciones a las mismas, lo que ha producido cierta confusión y desconcierto. Es sencillamente una entidad meramente institucional.

4.ª La mancomunidad de Municipios, ni cuando no precisaba la aprobación previa del Gobierno ni cuando la requiere como condición necesaria, ha tenido gran desenvolvimiento en la vida municipal española, no sólo en razón a la propia institución, sino a la manera de ser y obrar de las Corporaciones municipales, reflejo de las características dominantes en los pueblos españoles de donde se deriva su incompatibilidad.

5.ª Las mancomunidades constituídas —salvo muy pocas de ellas— han tenido una vida breve y, durante ésta, su actividad ha sido escasa, lánguida o azarosa, influyendo en ello causas de muy diversa índole.

6.ª Las mancomunidades o agrupaciones que se han cons-

tituido revelan constante preocupación por mejorar el sistema de gobierno y administración municipal aplicado a los fines concretos y determinados que constituían su objeto inmediato, moviéndose algunas con acierto en el margen que le dejaran libre las disposiciones de las leyes municipales, lo que las hace dignas de especial estudio, y

7.ª Por último, hagamos constar que las mancomunidades municipales, continuación de las antiguas Comunidades de municipios de tan rancio abolengo municipal, han perdido el puesto destacado que ocupaban. El ser el servicio público el eje alrededor del cual se mueve toda la actividad de las Entidades locales y el interesar se preste éste con la mayor eficacia, obliga a aquellas a acoplarse con los otros medios que sirven también a esa finalidad y necesidad que acapara toda la función de los Municipios.

ROGELIO HERNÁNDEZ RUIZ
Secretario del Ayuntamiento de Cádiz