

MANCOMUNIDADES MUNICIPALES, PROVINCIAS Y COMUNIDADES AUTONOMAS: RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN EL NUEVO REGIMEN LOCAL (*)

por

José M.^a Boquera Oliver

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. LA ESENCIA DE LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES. AGRUPACIONES FORZOSAS DE MUNICIPIOS CREADAS POR LEY: INFLUENCIA DE ESTAS SOBRE AQUELLAS.—II. LAS RELACIONES ENTRE COMUNIDADES AUTONOMAS, PROVINCIAS Y MANCOMUNIDADES MUNICIPALES.—III. LA ASISTENCIA A LOS MUNICIPIOS PARA CONSTITUIR MANCOMUNIDADES.—IV. MANCOMUNIDADES DE INTERES COMARCAL Y PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS. COMUNIDADES AUTONOMAS Y PROVINCIAS ANTE LA CREACION DE MANCOMUNIDADES MUNICIPALES.

I. LA ESENCIA DE LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES. AGRUPACIONES FORZOSAS DE MUNICIPIOS CREADAS POR LEY: INFLUENCIA DE ESTAS SOBRE AQUELLAS

Hace ya muchos años, cuando el Instituto de Estudios Políticos colaboraba en los Cursos sobre Problemas Políticos de la Vida Local, que se celebraban en esta ciudad, y todavía no existía este

(*) Texto de la conferencia pronunciada en la V Asamblea de Mancomunidades de Servicios de Municipios Españoles, celebrada en Peñíscola (Castellón), del 22 al 24 de abril de 1987.

Centro de Estudios, los seminarios y conferencias tenían lugar en el Castillo. Subíamos hasta allí, por la mañana y por la tarde. Solía acompañar en el duro paseo a don Luis JORDANA DE POZAS. Para descansar, don Luis, que sobrepasaba los setenta, se paraba de vez en cuando con la aparente necesidad de mostrar su admiración por el paisaje. Otras veces hablábamos de la Administración Local. Recuerdo que un día me dijo: BOQUERA, ¿sabe usted por qué no se crean Mancomunidades municipales? Y él mismo se contestó, porque han sido inventadas para los Municipios incapaces y nadie se considera incapaz.

En 1927, en Oviedo, JORDANA DE POZAS había pronunciado una conferencia que tituló «Intermunicipalismo. Mancomunidades y asociaciones de Municipios» (1). En ella no hizo ninguna referencia a lo que a mí me dijo mucho después —quizá porque su propósito principal fue animar la creación de mancomunidades y asociaciones de Municipios y no le pareció prudente hablar de incapaces—. Pero manifestó que el intermunicipalismo es «la acción conjunta y espontánea de varios Municipios para fines estrictamente municipales. Si la acción no es espontánea, sino que viene impuesta, en realidad significa un cercenamiento de la autonomía local. Y si esta cooperación tiene como finalidad un servicio del Estado o de la Provincia, se convierte en un órgano de la Administración central o provincial, y tampoco le conviene este nombre de intermunicipalismo».

Estas palabras de JORDANA DE POZAS caracterizan con exactitud a las Mancomunidades municipales. Para actualizarlas sería suficiente con colocar entre el Estado y la Provincia a la Comunidad Autónoma.

Las Mancomunidades, por esencia, son espontáneas, en el sentido de voluntarias. A los Municipios se les puede sugerir la asociación para organizar y prestar servicios, construir y administrar obras, gestionar bienes, y ayudarles a llevarla a cabo, pero si se les fuerza a asociarse el resultado no será una Mancomunidad.

La legislación ha llamado agrupación forzosa a la asociación impuesta a los Municipios. El Estatuto Municipal de 1924, después de regular las Mancomunidades municipales, reguló las Agrupaciones forzosas de Municipios limítrofes con menos de 2.000 habitantes «para servicios y funciones que no sean de la exclusiva com-

(1) En *Estudios de Administración Local y General*, tomo I, IEAL, Madrid, 1961, págs. 685 y sigs.

petencia municipal, y en que las autoridades locales actúen por delegación del Gobierno o de la Administración del Estado...» (artículo 12) y, al final del capítulo dedicado a las agrupaciones forzosas de Municipios, incluyó un precepto (art. 15), que decía: «Estas Agrupaciones podrán extenderse a fines propios de la competencia municipal, *previo acuerdo de los Ayuntamientos interesados*, que ha de ajustarse a lo que se dispone sobre Mancomunidades municipales». Después, el artículo 111 del Estatuto Municipal añade: «Las Juntas de las Agrupaciones forzosas se constituirán y funcionarán conforme a lo que disponga el Real Decreto de su creación».

La agrupación forzosa de los Municipios se inventó porque, como me dijo JORDANA DE POZAS, muchos Municipios no se percatan de que necesitan asociarse. Pero la posibilidad legal de agrupar Municipios también era un medio a disposición del Estado para ejecutar sus propósitos con respecto a la organización municipal y a sus propios servicios. El Estatuto Municipal, con la equivocidad que le caracteriza, reguló la agrupación forzosa de Municipios previo acuerdo de los Ayuntamientos interesados.

La Ley de Régimen Local de 1950-1955, más clara y sincera que el Estatuto Municipal, dispuso (art. 38, 1) que el Consejo de Ministros, previa audiencia de los Ayuntamientos interesados, podrá disponer la Agrupación forzosa de los Municipios para la prestación de servicios obligatorios que sean de la competencia municipal o delegados de la Administración central (2).

En la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, 7/85, la agrupación forzosa de los Municipios no existe como institución de carácter general. El legislador debió pensar que a los Municipios a quienes les conviene asociarse, si no lo hacen voluntariamente, se les debe sugerir que lo hagan. Pero, si no se les convence, se les debe dejar sin asociar. Para asegurar la coherencia de su actuación siempre podrán utilizarse las fuertes facultades de coordinación previstas por el artículo 59, 1, en relación con el artículo 10, 2, de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Pero la Ley 7/85 prevé la agrupación forzosa de Municipios mediante ley para algunos casos singulares. Las leyes de las Comunidades Autónomas pueden agrupar forzosamente Municipios y está previsto que lo hagan, en los casos siguientes: «de acuerdo con lo

(2) El Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto del Régimen Local, aprobado por Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, aumentó la posibilidad de las agrupaciones forzosas.

dispuesto en sus respectivos Estatutos —dice el art. 42, 1, de la citada Ley— podrán crear en su territorio Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito». «No podrá crearse la Comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente» (art. 42, 2, de la Ley 7/85) y «la creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios "obligatorios", ni privar a los mismos de toda intervención» en las materias de competencia municipal (art. 42, 4, de la Ley 7/85). La Ley 7 del 85, como ley básica del Estado en esta materia, condiciona o limita la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas.

Agrupaciones forzosas de Municipios creadas por ley son también las Areas metropolitanas, «Entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras» (art. 43, 2, de la Ley 7/85).

Las agrupaciones forzosas de Municipios de origen legislativo reducen de hecho y muchas veces de derecho, el campo para la posible creación de Mancomunidades municipales. He recogido de la prensa diaria dos ejemplos significativos. Me limito a extractar la información que hasta mí ha llegado. No conozco más allá de lo que he leído en los periódicos y no es mi propósito traslucir un juicio sobre ninguno de los dos casos.

El periódico *Levante* de 11 de febrero de 1987, firmado por V. A., dio la siguiente información: «El Presidente de la Diputación Provincial de Valencia y secretario general del PSPV-PSOE de l'Horta Sud, ... defendió el pasado lunes, en la reunión de la ejecutiva comarcal de su partido, la necesidad evidente de vaciar de contenido las actuales mancomunidades de l'Horta Sud. La próxima constitución del Consell Metropolità de l'Horta y el papel hegemónico que este organismo va a desempeñar en la Comarca fueron los aspectos más destacados de una reunión que se prolongó por espacio de varias horas... La idea expuesta en la sesión del Comité comarcal fue la de que prevalezca el órgano recién creado por las Cortes Valencianas». La Ley de mancomunidades que se

elabora «está, *de facto*, prácticamente muerta, según manifestaron algunos de los asistentes».

Después de ofrecer información sobre nombramientos y otros datos que no me parece necesario recoger, la crónica termina con estas palabras: «Con todo ello, el Alcalde de... pasará por ser el enterrador de la Mancomunidad de l'Horta Sud, que durante su mandato ha pasado por una etapa gris y poco brillante».

La otra información la recibo por medio de un artículo de Jordi SOLÉ TURA, titulado «Episodios nacionales en Cataluña» y publicado en *El País*, el día 11 de abril de 1987. Dice así: El Gobierno de CIU ha hecho desaparecer la Corporación Metropolitana de Barcelona «y la ha sustituido por dos entidades (una de transportes, con 18 Municipios, y otra de servicios hidráulicos y tratamiento de residuos, con 32 Municipios), dejando en manos del propio Gobierno de la Generalitat la cuestión clave del urbanismo. Si a ello añadimos que los Municipios integrantes de la Corporación decidieron con anterioridad crear una mancomunidad para gestionar lo que estas leyes dejan fuera...». No continúo la lectura del párrafo de SOLÉ TURA y me pregunto si la Generalidad se ocupa del urbanismo, y las dos entidades creadas por el Parlamento catalán del transporte, los servicios hidráulicos y el tratamiento de residuos, ¿qué le quedará a la Mancomunidad creada por los Municipios? Posiblemente aún le queden cosas importantes que hacer. Pero la información que recibo me procura la impresión que para ella dejan los residuos sin tratamiento.

La existencia de diecisiete Comunidades Autónomas que mediante leyes pueden crear entidades con el fin de atender servicios de interés para un grupo de Municipios, es una realidad que, sin emitir juicio sobre su conveniencia o inconveniencia, incidirá sobre las Mancomunidades existentes y sobre la posible constitución de otras.

Con gran acierto se ha incluido en el Programa de esta V Asamblea de Mancomunidades de Servicios de Municipios Españoles, una ponencia sobre «Mancomunidades en zonas de alta densidad de población y metropolitanas» y otra sobre «Mancomunidades en zonas de baja densidad de población y deprimidas». Por lo que acabamos de exponer es posible que desaparezcan o pierdan importancia las Mancomunidades en zonas de alta densidad de población y metropolitanas y sólo nazcan y vivan en zonas de baja densidad de población y deprimidas.

Los grandes Municipios urbanos no serán parte de las Mancomunidades municipales; ni éstas se crearán para prestar los servicios públicos cuantitativamente más importantes.

Este es un aspecto, quizá previo, de las relaciones, en sentido amplio, entre Mancomunidades municipales y Comunidades Autónomas.

II. LAS RELACIONES ENTRE COMUNIDADES AUTONOMAS, PROVINCIAS Y MANCOMUNIDADES MUNICIPALES

Veamos ahora las relaciones entre Comunidades Autónomas, Provincias y Mancomunidades municipales y entre Comunidades Autónomas y Provincias a propósito de las Mancomunidades municipales.

Existirán Municipios que se darán cuenta de que necesitan asociarse con otros para satisfacer sus fines o satisfacerlos mejor. Municipios que, superando las susceptibilidades originadas por la vecindad, la búsqueda del protagonismo, las pretensiones de algunos de lograr en la asociación una situación de superioridad, los recelos de los que temen no pasar de segundones, tratarán espontáneamente de crear una Mancomunidad. Municipios que no necesitarán ayuda para constituir y organizar la Mancomunidad. Simplemente se acomodarán a la legislación en vigor. En este caso no nacerán relaciones significativas entre Mancomunidades municipales, Provincias y Comunidades Autónomas.

Otros Municipios, los más —pues los que disponen de pocos medios son los que necesitan mancomunarse—, por propio impulso decidirán mancomunarse y requerirán ayuda para constituir y hacer funcionar, una Mancomunidad.

Por último, tendremos los Municipios que por sí solos no pueden prestar determinados servicios y no se dan cuenta de que asociados con otros podrían hacerlo. En este caso, la sugerencia, la convicción a todos ellos, para que se mancomunen, tendrá que venir de fuera y casi con seguridad necesitarán también ayuda para formar la Mancomunidad.

Las ayudas crean vínculos que en política tienen mucho valor. Tanto a las Comunidades Autónomas como a las Provincias puede interesarles ayudar a los Municipios a crear Mancomunidades. De

otro lado, el otorgamiento de ayudas debe coordinarse, racionalizarse.

Las leyes, por eso, reparten la competencia para conceder ayudas y regulan la manera de hacerlo. Puede parecer raro que se regule la concesión de ayudas, pero la convivencia exige relaciones ordenadas, orden, y éste llega hasta el otorgamiento de ayudas.

Los Municipios que quieran mancomunarse ¿a quién deberán pedir ayuda? ¿Quién deberá aproximarse a los que necesiten mancomunarse para animarles a que lo hagan?

Existe la tendencia a patrimonializar las relaciones entre las Administraciones públicas. Cuando se discutía sobre si correspondía al Estado o a las Comunidades Autónomas la competencia para legislar con respecto a los Municipios, en algunos argumentos, se percibía la afirmación: Los Municipios son del Estado; en otros, los Municipios son de las Comunidades Autónomas. En algunos desprecios dirigidos a las Provincias, se percibe la afirmación de que son del Estado. La verdad es que las personas libres no son de nadie y la autonomía significa libertad. Los Municipios, entes autónomos, no son de nadie. Pero la legislación vigente dispone que la asistencia a los Municipios corresponde a las Provincias.

La asistencia —como es sabido— es la ayuda de un sujeto a otro para que éste ejercite su competencia o la ejercite mejor.

El artículo 36, 1, *b*), de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que «son competencias propias de la Diputación... en todo caso, la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión». «La Diputación aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, ... (art. 36, 2, de la Ley 7/85)». Plan en el que pueden y deben incluirse las partidas necesarias para la asistencia a la constitución y funcionamiento de las Mancomunidades.

Cuando la asistencia sea indispensable para crear Mancomunidades municipales encargadas de prestar servicios obligatorios, los Municipios que demuestren carencia de los medios necesarios para ello, incluso pueden exigírsela judicialmente a la Provincia. El artículo 18, 1, *g*), de la Ley 7/85, declara que es derecho de los vecinos «exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio». El vecino puede exigir judicialmente al Municipio el establecimiento y prestación del ser-

vicio obligatorio. El Municipio o Municipios que por falta de medios no puedan prestarlo, están legitimados para exigir a la Provincia la asistencia necesaria para establecer el servicio. Este quizá no pueda prestarse si los Municipios no se asocian. En estos casos la obligación de asistencia de la Provincia a los Municipios para mancomunarse será exigible en vía contencioso-administrativa en virtud y a partir de lo dispuesto en el artículo 18, 1, g), de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.

El artículo 36, 1, b), de la Ley 7/85, antes recordado, tiene por fundamento la naturaleza misma de la Provincia. Esta «es una Entidad local... —dicen el art. 141 de la Constitución y el art. 31, 1, de la Ley 7/85—, determinada por la agrupación de Municipios». «Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social...» (art. 31, 2, de la Ley 7/85). La normatividad inmanente en la naturaleza de la Provincia —los Municipios son agrupados en Provincias para atender solidaria y equilibradamente sus fines—, es el fundamento de la obligación y de la competencia de ésta para asistir técnica, económica y administrativamente a los Municipios. Las Mancomunidades de Municipios pueden resultar necesarias para «asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal» [art. 31, 2, b), de la Ley 7/85].

Si las Provincias carecen de medios para asistir a los Municipios que quieren crear Mancomunidades municipales, pueden solicitarlos de las Comunidades Autónomas. El artículo 55 de la Ley 7/85 dispone que «para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativa, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades locales, de otro, *deberán* en sus relaciones recíprocas: a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias... d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas».

Lo que acabo de exponer no significa que las Comunidades Autónomas sean meros espectadores de las relaciones entre las Provincias y las Mancomunidades municipales. Les corresponde dictar las leyes reguladoras del procedimiento de aprobación de los Estatutos de las Mancomunidades (art. 44, 3, de la Ley 7/85).

De otro lado, el poder legislativo y económico de las Comunidades Autónomas, aun respetando la legislación básica del Estado, puede condicionar profundamente la creación y el desenvolvimiento de las Mancomunidades municipales y la ayuda de las Provincias a éstas, así como sus relaciones.

III. LA ASISTENCIA A LOS MUNICIPIOS PARA CONSTITUIR MANCOMUNIDADES

Me parece que me he limitado a describir una parte del cuadro legislativo de las relaciones interadministrativas en el nuevo Régimen local. Aquella que hace referencia a las Mancomunidades municipales, pero también es posible que, tras una aparente objetividad, descubran simpatías e intenciones. A lo dicho puede oponerse que debe pedirse a quien pueda dar y aceptar la ayuda de quien la conceda más generosamente. La asistencia a los Municipios que quieran mancomunarse consistirá en el análisis de sus necesidades; estudios; preparación del borrador del Estatuto; ofrecimiento de personal con preparación adecuada para dirigir la Mancomunidad, ... y esto puede proceder de cualquiera y agradecerse a quien lo haga. Pero me gustaría saber si esta regla de conducta se considera un principio general del Derecho o se encuentra en algún precepto de la legislación vigente, pues los principios generales del Derecho sólo se aplican en defecto de leyes y costumbres.

El hacerles ver a los Municipios que les conviene mancomunarse es una obra de misericordia, «enseñar al que no sabe», y para las obras de misericordia no se necesita título jurídico. La sugerencia, el consejo, debe oírse de cualquiera que muestre buena intención y admitirse el que se considere acertado. Sin embargo en las relaciones interadministrativas el consejo como obra de misericordia no es muy habitual.

Los datos legislativos citados me parece que encauzan las relaciones de las Provincias y de las Comunidades Autónomas con respecto a las Mancomunidades municipales. Conscientemente no he escamoteado ningún criterio legal.

IV. MANCOMUNIDADES DE INTERES COMARCAL Y PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS. COMUNIDADES AUTONOMAS Y PROVINCIAS ANTE LA CREACION DE MANCOMUNIDADES MUNICIPALES

Todo lo anterior no pasaría de ser una mera exposición e interpretación de reglas jurídicas de escasa trascendencia si entre algunas Provincias y Comunidades Autónomas no existieran tensiones; y entre otras relaciones difíciles.

De otro lado, si las Mancomunidades se constituyeran con el único y exclusivo propósito de la prestación de servicios públicos, posiblemente uno u otro planteamiento resultaría irrelevante. Pero es deseo confesado de alguna Comunidad Autónoma emplear las Mancomunidades municipales como un primer paso hacia la creación de Comarcas. Desde una política de comarcalización esto me parece excelente, pues será el mejor medio de lograr que aquéllas sean deseadas por la población y nazcan del sentir de los comarcasanos. Sin embargo, no debe olvidarse que la creación de las Comarcas incide sobre la política de las Comunidades Autónomas con respecto a las Provincias, Territorios históricos o Veguerías, como quiera llamárseles. En algunas Comunidades Autónomas las dificultades entre aquéllas y éstas, como ya hemos apuntado, son muy serias. No tengo una experiencia directa de lo que ocurre en Euskadi pero la creación de EA a partir del PNV parece que, en buena parte, se debe a estas relaciones. He leído («Cisma en la tribu de Aitor», *El País*, 23 de noviembre de 1986) que Ion JUARISTI, profesor de Filología hispánica y dirigente de Euskadiko Ezquerria, dice que «los derechos históricos que Arzallus invoca han teñido de arcaísmo la vida política vasca, restando poder al Gobierno de Vitoria en favor de las Diputaciones. Garaikoetxea ha hecho de la Ley de Territorios Históricos el blanco de un partido que, a falta de legitimidad histórica, necesita justificar el cisma nacionalista». De Koldo MITCHELENA, catedrático de Filología indoeuropea, afiliado al PNV durante medio siglo y ahora dado de alta en EA, son estas palabras: «Cuando yo hice la guerra en Bilbao estaba defendiendo a Euskadi, no a Vizcaya». No conozco opiniones tan apasionadas como las expuestas desde la perspectiva opuesta. Es posible que también existan.

Tampoco resulta fácil negar que, en algunas Comunidades Autónomas, las Comarcas se utilizan en contra de las Provincias.

La reciente Ley de Organización Comarcal de Cataluña crea treinta y ocho Comarcas y los Consejos comarcales recibirán las competencias de las Diputaciones, excepto aquellas que correspondan a las Provincias por mandato constitucional. «La izquierda pretendía —según informa Enric COMPANY en *El País* del 28 de marzo de 1987— que las Comarcas fueran creadas por un proceso de asociación voluntaria de los Municipios». Los caminos a seguir según unos u otros son diferentes pero es el mismo el objetivo a alcanzar.

¿Qué ocurrirá si las Provincias entienden que las Mancomunidades municipales se fomentan y crean, para sustituirles en fecha más o menos próxima? Evidentemente, pueden suceder muchas cosas que no me atrevo a aventurar. Además, lo que suceda dependerá de lo arraigadas que las Provincias estén en el sentimiento de los ciudadanos; de cómo esté repartido el poder entre la Comunidad Autónoma y las Provincias, es decir, si un mismo partido gobierna o no en una y en otras; incluso del carácter y fuerza política de cada uno de los Presidentes de las Diputaciones Provinciales; etc. Todo esto puede ser diferente en las distintas Comunidades Autónomas. Pero resulta lógico pensar que las Provincias no verán con buenos ojos el nacimiento y desarrollo de las Mancomunidades municipales si creen que éstas son el inicio de un camino que conduce a su depauperación.

En este caso ¿reivindicarán las Provincias su competencia para asistir a los Municipios que quieran mancomunarse y asistirán sólo a aquellos que quieran constituir Mancomunidades que no les amenacen? ¿Las Comunidades Autónomas dictarán leyes a partir de las cuales poder fomentar la creación y desarrollo de las Mancomunidades al margen de las Provincias? ¿Podrá establecerse con viabilidad una regulación legislativa para las Mancomunidades municipales sin propósito comarcal y otra para las Mancomunidades con este propósito? ¿Qué criterios deben establecerse para evitar que surjan problemas entre las Comunidades Autónomas y las Provincias con respecto a la creación y funcionamiento de las Mancomunidades municipales y para resolverlos si surgen?

¿Es lícito terminar una exposición formulando preguntas? Cuando es la primera conferencia en la V Asamblea de Mancomunidades de Servicios de Municipios Españoles, que se ocupará intensamente de ellas, me parece que puedo hacerlo y por eso lo hago.

