

Las Organizaciones Supramunicipales en España: las Mancomunidades

Tomás Quintana López
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de León

SUMARIO: 1. APROXIMACION A SU EVOLUCION HISTORICA. 2. LAS MANCOMUNIDADES TRAS LA APROBACION DE LA LEY 7/85, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL REGIMEN LOCAL. 3. REGIMEN JURIDICO. 4. OBJETO. 5. FOMENTO DE LAS MANCOMUNIDADES.

1. APROXIMACION A SU EVOLUCION HISTORICA

Cincuenta años después del inicio del moderno municipalismo en España, nuestras Leyes municipales comenzaron a prever la formación de asociaciones y comunidades de Ayuntamientos para la realización y conservación de obras de interés común. No proliferaron, sin embargo, demasiado las mancomunidades, lo cual no fue obstáculo para que la legislación de régimen local aprobada a partir de 1945 regulara con cierto detenimiento la agrupación voluntaria de municipios con objeto de realizar obras, servicios u otros fines de competencia municipal, dotándolas de capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y remitiendo su régimen jurídico a los Estatutos, aprobados inicialmente por los Ayuntamientos mancomunados y después por el Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado. Resulta evidente la importancia que tiene la doctrina del Consejo de Estado para el estudio de las mancomunidades municipales durante el período de vigencia de la Ley de Bases y Texto Refundido de Régimen Local de 1945 y 1955 respectivamente.

La aprobación de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local en 1975 y su parcial desarrollo por Real Decreto de 6 de octubre de 1977 no supusieron una alteración de la regulación sobre la mancomunidades municipales. Como nota destacable de la Ley de 1975 nos encontramos con las mancomunidades voluntarias de provincias que, como las municipales, estaban dotadas de personalidad jurídica; su régimen se remitía a los Estatutos aprobados por el Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, y los nuevos entes no podían asumir la totalidad de las competencias que corresponden a los entes integrantes.

Durante los diez años de vigencia de la última Ley citada y hasta la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local en el año 1985, se produjeron algunas reformas legislativas que afectaron a nuestro régimen local y, sobre todo, una importante jurisprudencia que, como las reformas normativas, tuvieron su origen en la aprobación de la Constitución en 1978. En lo que se refiere a las mancomunidades, el Decreto-Ley 3/81, transformado después en Ley 40/1981, de 28 de octubre, modificó las mayorías exigidas en los Ayuntamientos hasta ese momento para acordar inicialmente la constitución de las mancomunidades y la aprobación de los Estatutos, pero sobre todo resulta de interés recordar algunas sentencias tanto del Tribunal Constitucional como de Tribunales ordinarios y también algún dictamen del Consejo de Estado, que pretendieron adecuar la normativa preconstitucional sobre mancomunidades a los dictados del nuevo texto constitucional.

En mi criterio, fueron tres los asuntos que merecen ser analizados: El control gubernativo de la constitución y disolución de las mancomunidades tras la aprobación de la Constitución, la amplitud de fines de éstas y las posibilidad de mancomunidades provinciales después de aprobada la Constitución. El primero de los temas fue resuelto tempranamente por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2 de febrero de 1981, aceptando los controles gubernativos de legalidad y rechazando los de oportunidad, genéricos e indeterminados. Estos controles que inicialmente pertenecían al Estado fueron pasando progresivamente a las Comunidades Autónomas, merced a las competencias que sus Estatutos de Autonomía habían asumido en materia de régimen local y a los Reales Decretos de Transferencias, pero el papel que pasaron a desempeñar las Comunidades Autónomas en el control de la constitución y disolución de mancomunidades, así como de los procesos de adhesión o separación de municipios en relación con las ya existentes, necesitó del respaldo de la jurisprudencia y de la doctrina del Consejo de Estado (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de Julio de 1988, Dictamen del Consejo de Estado de 5 de noviembre de 1981), pues no siempre fue pacífico que la Comunidad Autónoma heredara la posición de control hasta ese momento ocupada por el Estado.

La extensión de los fines de las mancomunidades tras la aprobación de la Constitución también suscitó dudas, que si bien no se plantearon por vez primera en esa época sí se reavivaron al amparo de la autonomía municipal constitucionalmente reconocida. De nuevo fue el Consejo de Estado, ahora con su dictamen de 17 de diciembre de 1981, el que situó el límite de los fines atribuibles a las mancomunidades en el mantenimiento de la propia sustantividad del municipio, sustantividad que se podría ver menoscabada si los municipios, al amparo de un inco-

recto entendimiento de la autonomía, llegaron a vaciarse de responsabilidades en beneficio de la mancomunidad que los agrupara.

Por último, la aprobación de la Constitución generó dudas acerca de la compatibilidad de las mancomunidades provinciales con algunos preceptos del Título VIII del texto constitucional, compatibilidad que fue respaldada por el máximo intérprete de la Constitución en su sentencia de 2 de febrero de 1981; si bien la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local omitió cualquier regulación sobre las mancomunidades provinciales, y ordenó al Gobierno la disolución de la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común, lo que se produjo por el Real Decreto 1145/86.

2. LAS MANCOMUNIDADES TRAS LA APROBACION DE LA LEY 7/85, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL REGIMEN LOCAL

Con el apoyo que brinda el artículo 141.3 de la Constitución, al posibilitar la creación de agrupaciones de municipios, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución de obras y prestación de servicios en común. Pero la regulación que sobre las mancomunidades realiza el artículo 44 de esta Ley básica estatal obedece a la competencia de que es titular el Estado, esto es, el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas; que atribuye al Estado el artículo 149.1.18 de la Constitución, por lo que el régimen jurídico de la creación, organización, funcionamiento y actividades de las mancomunidades debe obedecer al particular sistema de fuentes que hoy preside nuestro Derecho local.

Consecuentemente con lo señalado, el régimen jurídico básico de las mancomunidades se encuentra en el artículo 44 de la Ley 7/85, y ello pese a que con posterioridad el legislador estatal se ha ocupado de regular algunos otros aspectos de esos entes locales asociativos, concretamente a través de los artículos 35 y ss. y 31 y ss. del Texto Refundido sobre Régimen Local y del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, dado que estos preceptos no tienen carácter de básicos, por lo que, en su caso, podrán ser desplazados por la normativa que cada Comunidad Autónoma apruebe sobre mancomunidades. La cuestión nos remite a la competencia normativa de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local, en función de la cual podrán las Comunidades Autónomas aprobar normas de desarrollo de la legislación básica estatal, es decir, del artículo 44 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Pues bien, las Comunidades Autónomas que en

un primer momento alcanzaron las más altas cotas de autonomía podrán regular las mancomunidades de su territorio en el marco que les ofrece el desarrollo integral de las bases estatales sobre el régimen local. Mayores explicaciones necesita definir la capacidad normativa del resto de Comunidades Autónomas para incidir en el régimen jurídico de las mancomunidades de su territorio, pues es sabido que el límite estatutario de sus competencias normativas sobre el régimen local está en el artículo 148.1.2 de la Constitución, que permite a estas Regiones solamente asumir competencias sobre la alteración de los términos municipales y en general las funciones que correspondían a la Administración del Estado sobre el régimen local. Con todo, la Disposición Adicional 1ª de la Ley básica local, al establecer que:

«Las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre régimen local asumidas, según lo dispuesto en sus respectivos estatutos, por las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Islas Baleares, Extremadura y Madrid, se ejercerán, según los casos, en el marco de lo establecido en el artículo 13 y en el Título IV de esta Ley...» está permitiendo que las Comunidades Autónomas citadas, todas ellas de nivel reducido de autonomía, puedan proceder al desarrollo normativo de las bases estatales sobre régimen local al menos, en lo regulado por el Título IV de la Ley básica local, título que incluye al artículo 44, que, como vimos, afecta a las mancomunidades.

A las normas estatales y autonómicas sobre mancomunidades hay que añadir los Estatutos de las mismas, que constituyen también parte de su régimen jurídico y, por mandato del artículo 44.3.c) de la Ley básica local, han de ser aprobados por los plenos de todos los Ayuntamientos integrados. Desde la perspectiva en que ahora nos situamos, los propios municipios son también fuente normativa de las mancomunidades pues, como mínimo, han de aprobar los Estatutos, que son de indudable naturaleza reglamentaria. Incluso las propias mancomunidades podrán autonormarse siempre que, conforme a lo dispuesto por el artículo 4.2 de la Ley de las Bases de Régimen Local, reciban de la Comunidad Autónoma la potestad reglamentaria y de autoorganización. Por último, la actividad que desarrollen las mancomunidades, es decir, la ejecución de obras o prestación de servicios se debe realizar de acuerdo con la normativa reguladora de unas u otras, la normativa sectorial reguladora de la ejecución de las obras o prestación de servicios, por lo que serán las normas estatales o autonómicas, en función del sector material de que se trate y de los títulos competenciales que uno y otras ostenten, las que regulen el ejercicio de las mancomunidades de municipios.

3. REGIMEN JURIDICO

Consecuentemente con lo señalado, el régimen jurídico de las mancomunidades está constituido por las bases estatales y por su normativa de desarrollo, que puede ser de origen también estatal o autonómico, en función de lo que cada legislador regional haya dispuesto; por ello, hay que distinguir aquellas Comunidades Autónomas que han aprobado su propia normativa reguladora del régimen local de su territorio, incluyendo previsiones sobre las mancomunidades, o bien, han dictado exclusivamente algunas normas sobre este tipo de agrupaciones de municipios, de aquellas Comunidades Autónomas que aún carecen de normativa propia sobre estos entes, pues en las primeras el régimen jurídico de las mancomunidades estará compuesto por lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley básica local más la propia normativa autonómica, como es el caso de Cataluña, Aragón, Murcia, Navarra... y otras regiones que, con motivo de fomentar la creación de mancomunidades, han aprobado normas que inciden en su régimen jurídico, tal como Castilla y León entre otras. Por el contrario, las mancomunidades pertenecientes a Comunidades Autónomas que no disponen de normativa propia sobre régimen local o específicamente sobre mancomunidades, su régimen jurídico obedecerá al básico artículo 44 y al desarrollo o normas complementarias dictadas también por el Estado sobre mancomunidades, esto es, artículos 35 y ss. del Texto Refundido de Régimen Local y artículos 31 y ss. del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de Entidades Locales. En todo caso, estas normas, al no tener carácter básico, pueden ser desplazadas por las que aprueben las Comunidades Autónomas. A partir de esta normativa general, sea íntegramente estatal o contenga desarrollos normativos autonómicos, las mancomunidades se regirán por sus Estatutos y, en cuanto a su funcionamiento, por la normativa básica común a todas las entidades locales contenida en los artículos 46 y ss. de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

De lo que se viene exponiendo claramente se deduce que existen mancomunidades ubicadas en Comunidades Autónomas carentes de normativa propia, y otras radicadas en Comunidades Autónomas dotadas de normas específicas sobre mancomunidades.

Las primeras, las radicadas en Comunidades Autónomas sin regulación propia, en atención a la normativa que les es aplicable, son creadas a partir de la elaboración de un proyecto de Estatutos para la mancomunidad por parte de la totalidad de los Concejales de los municipios promotores, informe de la Diputación o Diputaciones interesadas, información pública y aprobación de los Estatutos por los plenos de los

Ayuntamientos implicados, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros; posteriormente se procede a inscribir a la nueva mancomunidad en el Registro de Entidades Locales del Ministerio para las Administraciones Públicas. La modificación y supresión de las mancomunidades seguirá el mismo proceso que la creación, al menos en aquellos aspectos que son básicos.

Aprobados de la forma que se ha visto, los Estatutos de las mancomunidades han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. Esta escueta previsión del básico artículo 44.2 de la Ley de Régimen Local, se completa con las previsiones del Texto Refundido y del Reglamento de Población. El ámbito territorial de la entidad hace referencia a los municipios integrantes que, según el artículo 35.1 del Texto Refundido, pueden no pertenecer a una misma provincia y no tener continuidad territorial. El objeto y competencia de las mancomunidades, también estatutariamente determinado, no puede suponer el total de las asignadas a los municipios integrantes, según disponen el Texto Refundido y el Reglamento de Población. Los órganos de gobierno de las mancomunidades, que han de ser representativos de los Ayuntamientos mancomunados, se integrarán por personas designadas por cada Ayuntamiento, sin que en ello deba atenderse necesariamente a la proporción de mayorías y minorías en los Ayuntamientos, como rotundamente establecieron las importantes sentencias del Tribunal Supremo de 9 de septiembre y 5 de diciembre de 1988; la asamblea formada por los representantes de los Ayuntamientos constituye la Junta de la mancomunidad, que se integra por el Presidente, Vicepresidente, Vocales y Secretario, según establece el Reglamento de Población y Demarcación Territorial. Además de los recursos de que ha de dotarse a la mancomunidad y de su plazo de duración, los Estatutos podrán prever otros extremos necesarios para su funcionamiento; entre otros, el procedimiento de modificación de Estatutos, las causas de disolución de la mancomunidad y, señaladamente, las normas de funcionamiento de sus órganos, pues, además de las previstas como básicas por los artículos 46 y ss. de la Ley básica local y de determinados preceptos del Texto Refundido (artículos 48, 49, 50, 52, 54, 56, 57, 58 y 59), los Estatutos podrán prever otras normas complementarias, de lo contrario la mancomunidad habrá de aplicar lo dispuesto en el artículo 140. 3ª y 4ª del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales; esto es, la actuación de los órganos de la mancomunidad se regularía por las normas de funcionamiento del Alcalde y del Pleno, según dispone el propio Reglamento de Organización, a falta de normas propias de funcionamiento.

Las Comunidades Autónomas que hasta la fecha han efectuado el desarrollo normativo del artículo 44 de la Ley básica, a través del mismo han establecido algunas peculiaridades en el régimen jurídico de las mancomunidades, que afectan fundamentalmente al procedimiento de constitución y aprobación de Estatutos, pues aunque ésta es una competencia que los artículos 44 y 47 de la Ley básica local reservan a los municipios, las normas autonómicas en el marco de las bases pueden establecer mecanismos de control, a través de la formulación de observaciones de legalidad, sugerencias, propuestas... tal como ha advertido el Tribunal Constitucional en su sentencia de 21 de diciembre de 1989.

4. OBJETO

Como determinación básica, el artículo 44.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que la ejecución de obras o prestación de servicios en común constituye el objeto de las mancomunidades. Al existir una normativa diversa para la regulación de la realización de obras y para la prestación de servicios, el análisis debe efectuarse por separado, en el entendido de que los Estatutos de la mancomunidad preceptivamente han de incluir lo que constituye el objeto de la Entidad.

Las obras públicas se ejecutarán de acuerdo con lo previsto en los artículos 88 a 94 del Texto Refundido, preceptos que al integrarse en el Título IV tienen o no carácter básico conforme a su naturaleza; todo ello sin perjuicio de lo que puedan disponer los Estatutos o la normativa autonómica complementaria. Según el artículo 88 del Texto Refundido, tienen la consideración de obras locales todas las de nueva planta, reforma, reparación o entretenimiento que ejecuten las Entidades locales, tanto con propios fondos como con auxilio de otras entidades o particulares. Las obras públicas municipales pueden ser de urbanización u ordinarias; las primeras, las de urbanización, se regulan por la normativa urbanística y para su ejecución tiene un papel determinante el llamado Proyecto de Urbanización, instrumento definido y regulado por la legislación del suelo; en todo caso, la ejecución de obras urbanísticas por mancomunidades nos remite precisamente a las normas de ordenación urbana, que imponen proceder a través de alguno de los sistemas de actuación previstos en los artículos 119 y ss. de la Ley del Suelo.

Contrariamente a lo señalado, la ejecución de obras ordinarias, es decir, las que no tienen por objeto la urbanización, están sometidas a la normativa local, en la que se regula pormenorizadamente el contenido del proyecto de obras, cuya aprobación corresponderá al órgano que esta-

blezcan los Estatutos y su ejecución podrá realizarse por la propia mancomunidad, por contratista o por concesionario, siempre que la ejecución de la obra fuera necesaria para la prestación de un servicio (artículo 115.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales).

La prestación de servicios, objeto también de las mancomunidades, no sólo está prevista sino indirectamente estimulada por la Ley básica local al establecer en su artículo 26 que «los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes...». No existen demasiadas particularidades en la gestión de servicios públicos por las mancomunidades, sino, al contrario, las formas de gestión establecidas por el artículo 85 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local son perfectamente utilizables por las mancomunidades municipales para la prestación de aquellos servicios que tengan encomendados. Consecuentemente, las mancomunidades podrán gestionar directamente el servicio, mediante su propia organización, o crear un organismo autónomo o una sociedad mercantil de su titularidad; igualmente, la mancomunidad puede decidir la gestión de forma indirecta a través de concesionario, mediante interesamiento, concierto, arrendamiento o participando en una sociedad mercantil o cooperativa encargada de gestionar el servicio. Incluso las mancomunidades podrán constituir consorcios o participar en los ya constituidos para la prestación de los fines estatutariamente fijados. En todo caso, la decisión que adopte la mancomunidad sobre la forma de gestión del servicio ha de estar respaldada por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 47.3. f) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, al estar incluida la citada disposición entre las comunes a las entidades locales. Las mancomunidades, en definitiva, gozan de libertad para elegir la forma de gestión de los servicios que tienen encomendados; tal decisión se enmarca en la potestad organizadora del servicio que ostenta la entidad responsable de su prestación y sólo encuentra límite en las restricciones impuestas por los artículos 85.2 de la Ley básica local y 95.2 del Texto Refundido, que respectivamente prohíben la gestión indirecta de servicios que impliquen ejercicio de autoridad y limitan la posibilidad de gestionar el servicio mediante arrendamiento a los supuestos en que las instalaciones sean de la Corporación. Ahora bien, que las mancomunidades dispongan de libertad para elegir la forma de gestionar el servicio no significa que se hallen capacitadas para crear el servicio, por ser ésta una decisión que, en su caso, corresponde a los municipios. En efecto, como se recordará, aunque el todavía vigente Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en su artículo 30 dispone que las entidades locales tienen plena capacidad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, entiendo que no puede ser referido la totalidad del precepto también a

las mancomunidades, aunque sean entidades locales, pues estos entes locales complejos sólo pueden prestar aquellos servicios que constituyan su objeto, de acuerdo con lo que dispongan los Estatutos de la mancomunidad aprobados por los municipios integrantes que, en consecuencia, serán los que decidan la creación del servicio.

Tampoco creo que existan inconvenientes para que las mancomunidades realicen actividades de forma concurrente con los particulares o en régimen de monopolio en el marco de lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, siempre que los Estatutos prevean como objeto de la mancomunidad la realización de dichas actividades. El ejercicio concurrente irá precedido del acuerdo de la Junta de la mancomunidad, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Ley básica local; como particularidad del ejercicio monopolístico de actividades por parte de municipios mancomunados, el artículo 109 del Texto Refundido dispone que «si el monopolio de un servicio afecta a varios términos municipales deberán adoptar el acuerdo todos los Ayuntamientos respectivos, aun cuando el servicio haya de ser prestado a través de Mancomunidades u otras formas asociativas», previsión que juzgo básica por estar directamente referida a una restricción de la libertad de empresa; una vez que se ha pronunciado a favor la mayoría del número legal de miembros de cada municipio, la realización efectiva de la actividad en régimen de monopolio precisa de la aprobación del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma (artículo 86.3 «in fine» de la Ley básica local).

Sin separarnos del objeto de las mancomunidades, voy a referirme por último a una cuestión de alguna trascendencia no ya sólo para estos entes locales complejos, sino para la actual configuración del ordenamiento local. Estoy aludiendo a las competencias que a través de sus Estatutos pueden o deben asumir las mancomunidades; sobre el particular nada dispone el artículo 44 de la Ley de Régimen Local, por lo que cualquier obra o servicio de la competencia municipal, en principio, podrá ser ejecutada o prestado a través de la constitución de una mancomunidad. La cuestión entiendo que tiene una doble vertiente, y a ellas responden las reflexiones que siguen.

En primer lugar, hay que determinar si con la creación de una mancomunidad los municipios integrados pueden ceder sin límite el cuadro competencial, incluso declinar el ejercicio de la totalidad de sus competencias. Anteriormente ya se ha señalado que el Consejo de Estado en un dictamen emitido en 1981 negó tal posibilidad, argumentando que la recepción por parte de las mancomunidades de un amplio conjunto de competencias municipales, si bien es posible, encuentra un tope infranqueable en el detrimento de la propia sustantividad municipal

y en las funciones de gobierno y administración atribuidas por la Constitución a los Ayuntamientos. Pese a ello, la Ley básica local no recoge expresamente esta limitación, aunque sí lo hace el Texto Refundido en su artículo 35.2, precepto que no goza de la condición de básico, por lo que las Comunidades Autónomas podrían hacer caso omiso de su contenido; no obstante, no parece acertado abogar por mancomunidades que asuman la totalidad de las competencias de los municipios integrados, pues con ello más que formar una mancomunidad materialmente se está produciendo una fusión atípica de municipios.

La segunda cuestión a considerar, también referida al objeto de las mancomunidades, atañe a la posibilidad de que estos entes locales asuman competencias para la prestación de servicios de que no disponen los municipios mancomunados, bien porque ni el Estado ni la Comunidad Autónoma han atribuido tales competencias a los municipios en general, o bien porque su ejercicio se reserva en exclusiva a los que cumplan determinadas características. Tal posibilidad parece que difícilmente puede prosperar; con sólo recordar el viejo aforismo latino «nemo dat quod non habet», queda descartado que los municipios que aisladamente no puedan ejercer determinadas competencias o prestar determinados servicios puedan realizarlo de forma conjunta mediante su prestación mancomunada. El supuesto contemplado no es solamente una ficción como lo demuestra la sentencia de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, de fecha 26 de enero de 1990, que sirvió para resolver un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Abogado del Estado frente a unos acuerdos de una mancomunidad, por los que fue creado y puesto en funcionamiento un servicio mancomunado de policía local con la correspondiente aprobación de su plantilla. En esta ocasión el Tribunal balear estimó el recurso y anuló los acuerdos impugnados; el apoyo legal en que basó su decisión se encuentra en la disposición transitoria cuarta del texto refundido sobre régimen local, que en su apartado primero dispone que «La Policía Local sólo existirá en los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, salvo que el Ministerio de Administración Territorial autorice su creación en los de censo inferior». Textualmente su argumentación fue la siguiente:

«La propia redacción del artículo 44.1 de la Ley de Bases de Régimen Local de la que ya ha quedado referencia en la presente, permite la asociación de los municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. De tal suerte que si se mancomuna el servicio de policía local, entre municipios con más de 5.000 habitantes cada uno de ellos, no habría obstáculo legal alguno al respecto; pues se mancomuna un servicio del que ya se dispone, cosa que de otro modo es imposible, pues no se pue-

de mancomunar un servicio del que no se dispone a nivel individual por ninguno de los municipios del P. de M. y que participaron en la creación o constitución de la mancomunidad».

El hecho de que los municipios mancomunados aisladamente no tuvieran 5.000 habitantes y ni siquiera uno de ellos registrara en su censo este número fue suficiente para anular los acuerdos de la mancomunidad de crear un servicio mancomunado de policía local; aunque en puridad la creación del servicio debería haberse realizado aisladamente por los Municipios. La tesis que mantiene el Tribunal, sin perjuicio de lo señalado, me parece razonable y ello pese a que el Parlamento balear aprobó unos meses después de que la mancomunidad adoptara los acuerdos, una Ley de Coordinación de Policías Locales (Ley 10/1988, de 26 de octubre), cuya disposición adicional primera establece que «Para la prestación en común de los servicios de Policía Local se podrán constituir Mancomunidades intermunicipales, de acuerdo con la legislación de Régimen Local», pues como argumentó el Tribunal «en el concreto momento en que se produjeron los actos administrativos impugnados... carecían de cobertura legal adecuada». Además, como también recoge la sentencia, la mencionada Ley balear se encuentra sometida a recurso de inconstitucionalidad, precisamente su disposición adicional primera, lo que ha motivado la suspensión de su eficacia de acuerdo con el artículo 161.2 de la Constitución.

Con todo, así como no pueden prestarse servicios de forma mancomunada cuando los municipios aislados —o como mínimo uno— no ostenten la competencia para hacerlo, lo cierto es que este obstáculo desaparece cuando la legislación autonómica, de acuerdo con el régimen de atribución competencial que para los entes locales configura la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, habilita a las Corporaciones Locales para el ejercicio competencial correspondiente. Esta debe ser la regla y, en consecuencia, siempre que la Comunidad Autónoma actúe en el marco de sus propias competencias podrá permitir la ejecución de obras a la prestación de servicios de forma mancomunada, sin que a ello se pueda oponer otra cosa que la carencia de título por parte de la Comunidad Autónoma para incidir en el sector material de que se trate, esto es, para atribuir a los municipios el ejercicio competencial correspondiente, pues, en definitiva, es a los municipios a los que compete decidir sobre la prestación aislada o mancomunada de los servicios para cuya gestión están habilitados.

En el caso que veníamos comentando debe observarse que la previsión de los 5.000 habitantes censados como mínimo para poder constituir el servicio de policía municipal se inserta en un precepto del Texto Refundido del Régimen Local que no tiene carácter básico, por lo que pa-

rece que ese límite es disponible para las Comunidades Autónomas; no obstante, también hay que tener en cuenta que se trata de una disposición transitoria, cuyo contenido es aplicable en tanto se aprueben las normas estatutarias de los Cuerpos de Policía Local, por lo que materialmente su alcance básico es más que razonable, circunstancia que, si así se considera, haría indisponible el mencionado límite de los 5.000 habitantes para las Comunidades Autónomas. No merece la pena abundar en argumentos que puedan redundar en favor o en contra de la constitucionalidad de la Ley 10/88, del Parlamento balear, máxime cuando el asunto está «sub judice», por el contrario, seguramente sea de mayor interés insistir en lo que considero regla general, esto es, la competencia autonómica sobre el sector material —obra o servicio— como criterio determinante de la viabilidad de la mancomunación de municipios para su ejecución o prestación, siempre que los municipios hayan sido habilitados previamente por la Comunidad Autónoma.

5. FOMENTO DE LAS MANCOMUNIDADES

El excesivo número de municipios que existen en nuestro país y las negativas consecuencias que de ello se derivan para la eficaz gestión de los servicios municipales ha motivado que buena parte de las Comunidades Autónomas hayan adoptado una serie de medidas para incentivar y facilitar la constitución de mancomunidades, toda vez que la autonomía municipal impide otro tipo de actuaciones por parte de los responsables autonómicos. Por esta razón, con la intención de fomentar la constitución y prestación de servicios por mancomunidades, algunas Comunidades Autónomas progresivamente han ido aprobando normas que prevén un especial asesoramiento y apoyo a la constitución y funcionamiento de estas agrupaciones de municipios, disponiendo además una especial atención a las inversiones propuestas por municipios para la ejecución de obras o prestación de servicios en beneficio de municipios mancomunados o en trance de constitución de una mancomunidad.

Con unas y otras fórmulas, las medidas de fomento en general tienden a incentivar la constitución de mancomunidades, las inversiones y los primeros establecimientos de servicios, sin embargo, se apunta la tendencia a que el fomento de estas agrupaciones municipales se apoye también en la financiación de los gastos de funcionamiento por la prestación de servicios, es decir, transferencias corrientes, como ha dispuesto la Comunidad Autónoma de Aragón en un Decreto de 30 de mayo de 1989.

Por último, aunque indirectamente, también se pretende la constitución de mancomunidades a través de una previsión que han adoptado varias

Comunidades Autónomas; me refiero a la dispensa autonómica de la obligación de prestar algún servicio mínimo por parte de los municipios, dispensa a la que sólo deberá acceder la Comunidad Autónoma en los supuestos en que no pudieran prestarse esos servicios de forma mancomunada. Solamente añadir a lo dicho que una intensificación de las medidas de fomento de las mancomunidades pudiera constituir, en mi criterio, una vulneración del principio de autonomía municipal.

