

## **I.1. DERECHO ADMINISTRATIVO**

### **EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS: SU TRATAMIENTO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA\***

Por el Dr. MANUEL BEATO ESPEJO  
*Profesor Titular de Derecho Administrativo*

---

\* Elaborado con motivo de las Primeras Jornadas de Mancomunidades de Extremadura, organizadas por la Consejería de Presidencia y Trabajo de la Junta de Extremadura en 1997, debidamente adaptado y puesto al día. Las Ponencias presentadas y a las que este trabajo sirvió de pórtico, dieron un nuevo impulso a la vida local y estimularon el cumplimiento eficaz de las competencias encomendadas a los Municipios de Extremadura en bien de su colectividad; tarea ésta en la que la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y en especial la citada Consejería, tiene puesto su empeño.

## SUMARIO

- I. PLANTEAMIENTO
- II. PROCESO HISTÓRICO
  - A) SU RENACIMIENTO EN EL PROYECTO DE POSADA HERRERA
  - B) SU REGULACIÓN DESDE EL ESTATUTO MUNICIPAL HASTA LA CONSTITUCIÓN DE 1978
  - C) PERÍODO POSTCONSTITUCIONAL
- III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS EN LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL
  - A) PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE SU NORMA ESTATUTARIA
  - B) NATURALEZA JURÍDICA DE LA INSTITUCIÓN
- IV. ACTUACIONES LLEVADAS A CABO POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA
  - A) A NIVEL NORMATIVO
  - B) COMO ACCIÓN DE FOMENTO
  - C) EN CUANTO AL REPARTO COMPETENCIAL
  - D) SOBRE LA COLABORACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES
- V. REFLEXIÓN FINAL

## I. PLANTEAMIENTO

Hace un tiempo, con ocasión del estudio del papel de las Diputaciones en la articulación del Estado autonómico, decíamos, que la reestructuración del Estado es una tarea aún pendiente y que ello ha influido en la acción constitucionalmente encomendada a cada uno de los sujetos que lo integran (el Estado mismo, las Comunidades Autónomas y los Entes locales)<sup>1</sup>.

El proceso de descentralización de las competencias del Estado en las Comunidades Autónomas, decíamos entonces, no puede pararse ahí sino que su destino está allí donde la participación ciudadana es más patente, esto es, en el Municipio como entidad local básica de la organización territorial del Estado; así lo dispone el art. 11.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, n.º 7/1985, de 2 de abril (L.R.B.R.L.) Pero, el proceso ha de ir acompañado de ciertas garantías en la mejor gestión de los intereses de los ciudadanos, elemento común de todos ellos.

La demanda de nuevas competencias, apuntábamos, sólo se plantea por los grandes núcleos de población que cuentan con medios personales y materiales suficientes. El resto, no reclaman más competencias porque sencillamente no pueden gestionarlas.

Pieza clave es, por tanto, la búsqueda de la adecuada dimensión de los entes locales municipales que por muchos, pequeños y de escasos recursos, al menos en la geografía extremeña, son incapaces de gestionar adecuadamente las competencias que la ley les atribuye, convirtiéndose, casi de inmediato, en pedigüeños y dependientes<sup>2</sup>.

Pero, como sabemos y con frecuencia nos recuerda Morell Ocaña, el problema de la insuficiencia de los pequeños Municipios (que nace unido al designio de la Constitución de 1812 de que cada pueblo tenga su Ayuntamiento y por ende su

---

<sup>1</sup> Beato Espejo, M., «Las Diputaciones Provinciales del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a los diez años de vigencia de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local», En: *La Provincia en el Estado de las Autonomías*, Diputació de Barcelona, M. Pons, 1996, pág. 233.

<sup>2</sup> Sobre el origen y caracteres del municipalismo moderno, véase por todos, García De Enterría, E., «La formación del régimen municipal francés contemporáneo», En: *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Taurus, 1986, págs. 69 y ss. Morell Ocaña, L., *Régimen local español*, Civitas, 1988, págs. 227 y ss. García Fernández, J., El origen del municipio constitucional. *I.E.A.L.*, 1983; en especial, págs. 151 y ss. De Castro, C., *La Revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Alianza editorial, 1979. Gascón y Marín, J., «Régimen jurídico municipal», *Revista de Derecho Público*, n.º 48, 1935, págs. 353-360. Albi Cholí, F., La crisis del municipalismo. *I.E.A.L.*, 1996; en especial, págs. 269-326. Este arranca de la difícil determinación de quienes son municipios pequeños y concluye, tras exponer las posibles soluciones, con la idea de la cooperación concertada, sobre todo, en la actuación de las Diputaciones Provinciales, para suplir las deficiencias de los municipios.

conversión en Administración Pública<sup>3</sup> y que le lleva casi inexorablemente a su extinción al imponérseles unos mínimos requisitos de viabilidad) hay que conectarlo con otros dos hechos que aquí y a nuestro interés unimos, el carácter dinámico de la sociedad de nuestro tiempo (en la que se anda un camino de doble dirección; en un sentido, la vocación interventora de las Administraciones Públicas en general y de la Administración Local en particular en la vida de los ciudadanos, y en otro sentido, la continua demanda de los ciudadanos a aquellos entes para que le presten servicios públicos y atienda sus problemas) y el fenómeno regional (de sentido bien diferente al actual)<sup>4</sup>. La superación de las fronteras territoriales locales y la consolidación de niveles de convivencia de segundo grado<sup>5</sup>, nos llevan sin remedio, dice el citado profesor, al fomento de fórmulas asociativas municipales que permitan alcanzar la dimensión adecuada para la gestión eficiente de las competencias atribuidas a los entes locales municipales, y a la vez, la participación de los ciudadanos en ellas y la defensa de los intereses propios allí donde estén presentes.

Una de estas fórmula, reconocida históricamente por los legisladores y defendida con fuerza por la doctrina<sup>6</sup> (posiblemente lo que ha faltado ha sido la confianza de los propios Municipio que se unen<sup>7</sup>), es la Mancomunidad de Municipi-

<sup>3</sup> Morell Ocaña, L., «Rasgos estructurales del Municipio en el mundo contemporáneo», *R.E.V.L.*, n.º 179, págs. 8-14.

<sup>4</sup> Morell Ocaña, L., «Asociaciones de Corporaciones Locales», En: XIV Congreso Interamericano de Municipios. *I.E.A.L.*, 1972, págs. 18-27.

<sup>5</sup> Morell Ocaña, L., La nueva Ley de Régimen Local: II. La supramunicipalidad. *R.E.D.A.*, n.º 9, págs. 250-253.

<sup>6</sup> Martín Mateo, R., «Mancomunidades municipales y provinciales», En: *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, vol. XV, 1974, pág. 827. Para quien este tipo de asociaciones intermunicipales es el que goza de mayor popularidad entre los tratadistas españoles y extranjeros. Sirvan como ejemplos el nivel de concienciación alcanzado por la quincena de Asambleas Nacionales que desde 1980 se han convocado en distintas localidades para estudiar sus problemas y plantear sus reivindicaciones y la multiplicación de su número con el renacimiento del movimiento asociativo a partir de la Constitución de 1978. Y también su reconocimiento en la Carta europea de Autonomía local, aprobada el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988. Véase, Ortega Álvarez. L., «La Carta Europea de la Autonomía Local y el Ordenamiento local español», *R.E.A.L.A.*, n.º 259, págs. 475 y ss. López Menudo, F., «Servicios municipales y gestión consorciada», En: Jornadas de estudio sobre Consorcios locales. *C.E.M.C.I.*, Granada, 1995, págs. 30-31. Califica a estas entidades como «auténticas protagonistas del asociacionismo municipal, especialmente desde la implantación del Estado autonómico. Y ello, no sólo en cuanto a su creciente número (éste se ha cuadruplicado desde dicho momento histórico) sino también en cuanto a la clara tendencia que ofrece a la asunción de multiplicidad de fines». El autor, pone en relación el florecimiento de estos entes con circunstancias de orden político; de una parte, estima como posible factor determinante de su expansión, el clima de confianza recíproca que se ha dado entre municipios del mismo signo político en los últimos años de gobierno, nacional y local y, de otra parte señala, que al atenderse de esta manera, espontánea, la exigencia legal de prestación de los servicios públicos obligatorios, se ha ocultado, la inexistencia de una auténtica política municipal de algunas Comunidades Autónomas.

<sup>7</sup> Hernández Ruiz, R., «Las Mancomunidades municipales», *R.E.V.L.*, n.º 27, pág. 387. Ante el escaso número de estas asociaciones (véase la enumeración que hace el mismo autor con referencia a los períodos de vigencia de las leyes de 1877, de 1924 y de 1935, págs. 383 a 387, y el número de Mancomunidades intermunicipales de servicios, 165, que recoge el anexo II al trabajo De D'Anjou González, J., *Las Mancomunidades Intermunicipales en el Régimen Local español*, *M.A.P.*, 1994), se pregunta por qué nuestros Municipios prescinden de las Mancomunidades y Agrupaciones. El

pios<sup>8</sup>, que por supuesto es objeto de preocupación no sólo en España, como vemos, sino también en los países de nuestro entorno<sup>9</sup>.

Posiblemente, el espíritu democrático surgido de la Constitución de 1978, va insufflando nuevos aires que animan al acercamiento y a la coparticipación de estos entes locales, con el máximo respeto de su autonomía<sup>10</sup>.

Con este apoyo, hay que dar un paso más y aceptar dos cosas, al menos; una, que la fórmula de la Mancomunidad de Municipios no es sólo una solución a los problemas de los llamados pequeños municipios sino también una medida a aplicar por todos aquellos que entiendan que la prestación de servicios en común es indicador de una mejor gestión y otra, que no ha de llegarse a ellas como mal menor, como remedio a la indecisión de adoptar otras técnicas que puedan

---

autor se da varias razones; entre ellas, el acentuado individualismo, la apatía ante cuanto suponga rotura de viejos moldes y las rivalidades y rencillas perennes entre los pueblos, lo que impide beneficiarse de una acción conjunta de sus Ayuntamientos. Marqués Carbo, L., «De las Mancomunidades voluntarias y de las Agrupaciones municipales forzosas», *R.E.V.L.*, n.º 61, pág. 41. Decía que los trabajos de los congresos de la Unión Internacional de Ciudades demuestran que en todos los países existen una repugnancia por parte de los Municipios a unirse entre ellos, incluso cuando la oportunidad se les presenta para hacerlo.

<sup>8</sup> Marqués Carbo, L., «La cooperación intermunicipal: Intermunicipalizaciones», En: *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, tomo III, vol. 2.º. *I.E.P.*, 1962, págs. 154-155. Propone otras soluciones al citado problema: La descentralización funcional y la descentralización territorial, la estatización, la provincialización, la creación de entes *ad hoc*, la creación de comarcas o distritos, la supresión de municipios, la intervención en el desenvolvimiento de las grandes ciudades, la cooperación intermunicipal. Según el autor, el Derecho positivo vigente entonces, regula la cooperación intermunicipal bajo las siguientes fórmulas: a) Asociaciones administrativas igualitarias y voluntarias (Mancomunidades voluntarias), b) Asociaciones administrativas igualitarias y obligatorias (Agrupaciones forzosas), c) Asociaciones administrativas desiguales y voluntarias (Consortios) y d) Asociaciones no administrativas, sino particulares y voluntarias (Empresas de economía mixta).

<sup>9</sup> Sirvan de ejemplo los Syndicats intercommunaux franceses (Véase, Subra De Briessues, P., «Las Organizaciones Supramunicipales en Francia», *R.E.A.L.A.*, n.º 254, págs. 365 y ss); los consorci italianos (Véase Quintana López, T., «Los Entes locales complejos y otras formas de colaboración en el ordenamiento italiano» *R.E.A.L.A.*, n.º 241, págs. 57 y ss); las Zweckverband alemanas (Véase Püttner, G. «Las Organizaciones Supramunicipales en Alemania. *R.E.A.L.A.*, n.º 254, págs. 353 y ss), las Associations intercommunales belgas o las Joint Committee inglesas (Véase, Marqués Carbo, L., «La Cooperación intermunicipal», En: *Estudios en...*, *ob. cit.*, págs. 156-179). Véase también Font I Llovet, T., «Perspectivas de organización supramunicipal», *Autonomies*, n.º 1, págs. 55-59. Martín Pérez, P. A., «Asociaciones de municipios y Areas metropolitanas», *Actualidad Administrativa*, n.º 20, págs. 387-390. Bermejo y Girones, J. I., «Las Mancomunidades municipales en el despliegue asociativo», XIV Congreso Iberoamericano de Municipios, *I.E.A.L.*, 1976, págs. 1033-1034.

<sup>10</sup> Ballesteros Fernández, A., Introducción al Régimen Local Español, *C.E.M.C.I.*, Granada, 1995, pág. 57. Señala que en el momento presente existen en España 444 Mancomunidades y atienden a una población de 15.167.000 personas. Establece también un reparto en función de los fines. Sin embargo, Barrero Rodríguez, C., «El juego de las Entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985», *R.E.A.L.A.*, n.º 264, nota 33, pág. 649. Apunta que al 28 de febrero de 1994, el número de Mancomunidades municipales es de 900. En ellas distingue las que tienen por fin la prestación de servicios municipales, 763, y aquellas otras, 137, «más antiguas (normalmente anteriores al Estatuto Municipal de 1924) cuyo objeto es la administración de un patrimonio común, generalmente forestal, así como en casos singulares, aprovechamiento de aguas, caza o fincas agrícolas-ganaderas».

estimarse más adecuadas al momento o a las circunstancias de los sujetos intervinientes, sino convencidos de que son una solución en sí mismas. Las Mancomunidades de municipios no son, a mi criterio, alternativas de otras fórmulas asociativas como pueden ser las agrupaciones comarcales<sup>11</sup>; pero, tampoco y por contra hay que negar, que la evolución de las cosas y las circunstancias de cada momento llevan a que, partiendo de una cierta y consolidada configuración, se llegue a una ordenación nueva y más oportuna<sup>12</sup>. Debe buscarse la técnica más adecuada al fin previsto y a los intereses de los sujetos que la conforman.

Como decía Font I Llovet, tales fórmulas organizativas (todas) sirven no sólo para fortalecer la posición de los entes locales antes las Comunidades Autónomas, sino también para consolidar las estructuras municipales<sup>13</sup>.

Sin duda hay que congratularse con la importancia que en los últimos tiempos está adquiriendo el fenómeno de la asociación de municipios a través de su Mancomunidad.

Veamos, con la brevedad que el trabajo requiere, la evolución sufrida por tales entes (adelantando que el tiempo no afecta sustancialmente a su esencia y proclamando de nuevo el destacado papel que siempre le ha dado la legislación y la escasa atención que los Ayuntamientos le han prestado), su encaje en la Ley de 1985 y el tratamiento dado por la Comunidad Autónoma de Extremadura.

## II. PROCESO HISTÓRICO

Siguiendo un hilo conductor claro, la presencia constante de las Mancomunidades municipales en la normativa histórica, recorreremos los textos legales, tanto pro-

<sup>11</sup> Barrero Rodríguez, C., «El juego de las Entidades supramunicipales en...», ob. cit., págs. 653-654. Observa ese peligro de confusión aunque lo hace desde una perspectiva distinta. Se pregunta la autora si no estamos asistiendo por la vía del «estiramiento legal» de la figura de las Mancomunidades a una auténtica distorsión en detrimento de las Comarcas, por cuanto que el procedimiento de constitución es más fácil y el encaje político más llevadero. Estiramiento que ya vio con buenos ojos el Consejo de Estado en su *Dictamen* n.º 43.561 de 15 de octubre de 1981 (Recopilación de Doctrina legal de 1981, págs. 34-35), al pronunciarse sobre la agrupación voluntaria de dos Ayuntamientos para fines urbanísticos, que tras fijar como fines específicos los que señalaba los Estatutos, autorizaba a que en el futuro «los municipios mancomunados puedan, previo acuerdo favorable del órgano de gobierno de la mancomunidad, transferir a la misma la titularidad o el mero ejercicio de competencias urbanísticas o relativas a actividades de carácter complementario». Este fenómeno que califica de «Mancomunidad abierta», lo estima no sólo ajustado a Derecho sino además una experiencia interesante y oportuna en la esfera de la cooperación intermunicipal. Compartimos también el criterio De Muro I Bas, X., «El régimen competencial de las Mancomunidades municipales en la Ley 7/1985, de 2 de abril», *R.V.A.P.*, n.º 18, pág. 139, al señalar que no observa en la Ley ningún dato que permita presumir que se ha modificado el concepto tradicional de Mancomunidades.

<sup>12</sup> Martín Mateo, R., *Entes locales complejos*, Trivium, s. a., 1987, pág. 81. Quien apunta que el proceso de encomienda de gestión de competencias municipales, provinciales y regionales a la Mancomunidad puede ir dando solidez a la institución de forma que permita en el futuro un diseño comarcal ya probado.

<sup>13</sup> Font I Llovet, T., «Perspectivas de organización supramunicipal», *Autonomías* n.º 1, 1985, págs. 67-68. Véase también del mismo autor, «Administración local y Comunidades Autónomas», En: *El futuro de las Autonomías territoriales*. Obra dirigida por Luis Martín Rebollo, Universidad de Cantabria-Asamblea Regional de Cantabria, 1991, pág. 180.

yectos como *lege data*, que han reconocido su existencia. No entramos con más profundidad en el estudio de sus caracteres por las limitaciones que el trabajo impone.

#### A) SU RENACIMIENTO EN EL PROYECTO DE POSADA HERRERA

Tomando como factores determinantes, los problemas señalados<sup>14</sup>, la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870, con apoyo en el Proyecto de Ley sobre Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 25 de octubre de 1860 presentado por D. José Posada Herrera (que plantea la posibilidad de formar uniones de municipios, meramente administrativas, bajo el nombre de Comunidades<sup>15</sup>) hace renacer el fenómeno asociativo municipal.

El art. 75 de la ley citada, reconoce a los Ayuntamientos la facultad de formar, entre sí y con los inmediatos, asociaciones y comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés<sup>16</sup>. Facultad que se mantiene en la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, art. 80, con el mandato al Gobierno de fomentar y proteger, por medio de sus Delegados, las asociaciones y comunidades de Ayuntamientos para el cumplimiento, además, de los siguientes fines: «seguridad, instrucción, asistencia y policía»; art. 81<sup>17</sup>.

En las pretendidas reformas de esta Ley y hasta la aprobación del Estatuto de 1924, se proponen las siguientes modificaciones<sup>18</sup>:

<sup>14</sup> Cuales son, «La racionalidad administrativa e imperativos de desarrollo» de los pequeños municipios al decir de Martín Mateo, R., en «Mancomunidades municipales y...», ob. cit., pág. 825. «El aumento progresivo de sus funciones y obligaciones», para Fernández De Gatta Sánchez, D., «Régimen normativo de las mancomunidades municipales», *R.V.A.P.*, n.º 37, pág. 86. Y «La conversión del Ayuntamiento, de todo Ayuntamiento, de cada Ayuntamiento, en una Administración Pública» para Morell Ocaña, L., en «Asociación de...», ob. cit., pág. 6.

<sup>15</sup> Sus antecedentes hay que situarlos en los convenios o acuerdos medievales adoptados por las distintas colectividades para fines de mutua asistencia tanto militar como económica. El Preámbulo del citado Proyecto de Ley dice: «Se refiere el Ministro que suscribe, a la facultad de formar uniones meramente administrativas bajo el nombre de Comunidades... Este género de Asociaciones, en lo relativo principalmente al disfrute de los aprovechamientos comunes, tiene numerosos precedente en la historia patria y ha llegado hasta nuestros días con la denominación de Universidades y de Hermandades, que no hay que confundir con las Hermandades que consideramos políticas», Posada. A., *Evolución legislativa del Régimen Local en España: 1812-1909. I.E.A.L.*, 1982, pág. 248. Véase también, Álvarez-Gendín, S., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, Bosch, Barcelona, 1963, págs. 314-315. Sosa Wagner, F., «Mancomunidades y otras formas asociativas», En: *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, Civitas, 1988, pág. 1041. Quintana López, T., *Las Mancomunidades en Derecho Local. M.A.P.*, 1990, pág. 17-18. Fernández De Gatta Sánchez, D., «Régimen normativo de...», ob. cit., págs. 109-111. Guerra-Librero y Arroyo, G., «Pedraza y su Comunidad de Villa y Tierra», *R.E.V.L.*, n.º 141, págs. 359-361.

<sup>16</sup> Estas comunidades se registrarán por una Junta, compuesta por un delegado de cada Ayuntamiento, presidida por el vocal que ella elija.

<sup>17</sup> Estas comunidades serán siempre voluntarias y estarán regidas por Juntas de Delegados de los Ayuntamientos, que celebrarán alternativamente sus reuniones en las respectivas cabezas de los distritos municipales asociados.

<sup>18</sup> Omitimos toda referencia a su organización y gobierno con el fin de seguir con mayor claridad la línea expositiva que se pretende; cual es, la consolidación de la institución a través del tiempo que se recorre.

a) El Proyecto de Ley Municipal presentado por D. Venancio González el 12 de julio de 1886, ampliaba el objeto de las Asociaciones o Comunidades a «...cualesquiera otros de su exclusivo interés»; art. 83.

b) El Proyecto de Ley Municipal de 19 de octubre de 1901, redactado por orden de Francisco Silvela, intenta dar mayor relieve a la formación de estas asociaciones y comunidades<sup>19</sup>; primero, permitiendo su constitución no sólo para determinados servicios de interés común, sino también para «unificar toda la Administración municipal de los Ayuntamientos asociados»; segundo, aceptando que las mismos Ayuntamientos acuerden «libremente entre sí las bases de su constitución» sin más limitación que la de no oponerse a la ley y tercero, previendo la existencia de un municipio capital de la Comunidad.

c) Con el Proyecto de Ley de 22 de octubre de 1902 presentado por D. Segismundo Moret, la importancia de las asociaciones de Ayuntamientos que llama Mancomunidades, aumenta considerablemente<sup>20</sup>. En la base segunda y a favor de los de menos de 8.000 habitantes, se reconocen estas asociaciones de municipios bajo el concepto de «Uniones Municipales o Mancomunidades» con el fin de atender la ejecución de las obras o la prestación de los servicios que se señalan. Se introducen dos novedades: una, la posibilidad de unirse a tales asociaciones los municipios de más de 8.000 habitantes, previo el acuerdo de todos los que forman la unión, la aprobación del gobierno y audiencia a la Diputación provincial; y dos, se mantiene la obligatoriedad de las mismas en los casos que determinen las leyes.

d) En el Proyecto de Ley de Bases para la reforma de la Administración Local presentado el 26 de mayo de 1903 por D. Antonio Maura se establece la obligatoriedad de agrupación de los municipios limítrofes menores de 2.000 habitantes, los que denomina incompletos<sup>21</sup>, para la gestión de los asuntos que interesen a to-

<sup>19</sup> La facultad se otorga a los Ayuntamientos de menos de 100.000 habitantes, que comprendían las tres primeras categorías, de entre cinco, en las que se habían dividido los municipios a efectos de determinación del número de concejales, aplicadas también a estos fines.

<sup>20</sup> Razonaba en los siguientes términos: «Hay un art. 80 en la Ley Municipal, que hace potestativo en los Municipios asociarse, y aunque sólo las provincias de Ávila, Burgos, Castellón y Cuenca han dado el ejemplo, ello prueba que eso puede hacerse y demuestra, a juicio mío: primero, que es bueno, puesto que espontáneamente lo han hecho; y segundo, que debe faltar algo para que tome las proporciones debidas. En las bases propongo yo al Senado que esas uniones municipales que las llamo, con una palabra antigua, mancomunidades, que se creen y formen por todas partes, las haga la iniciativa de los vecinos, pero que respetando esta libertad, cuando el Gobierno haga obras públicas, esas obras públicas que ansiamos, los caminos vecinales, la desecación de terrenos pantanosos, los puentes para los servicios locales, el encauzamiento de los ríos, siempre, en fin, que el Gobierno, que el presupuesto de la Nación, venga a mejorar esas condiciones, entonces sea forzosa la mancomunidad; entonces tendrán que reunirse todos los pueblos a quienes interese esas obras. Además, añade las bases que cuando los pueblos de diferentes provincias quieran unirse en una mancomunidad, oyendo a las Diputaciones, pueda autorizarlo el Estado. De suerte que estas mancomunidades nacerán o por acción de la ley, o por fuerza de las circunstancias para conseguir la mejora de los servicios o por voluntad de los pueblos...»

<sup>21</sup> Ruiz del Castillo, C., «Maura y la reforma local», *R.E.V.L.*, n.º 73, págs. 64-65. Quien señala que el concepto de municipio en Maura es un concepto múltiple, no es un concepto unívoco. Distinguía, por medio de lo que Maura llamaba expresamente los Municipios incompletos, varias categorías de Municipios: desde las Comunidades de Villa y Tierra hasta las Mancomunidades municipales, y desde el pequeño Municipio rural hasta un Municipio urbano, con gradación, dentro de él, a su vez.

dos ellos; estableciendo unos fines sustancialmente más abiertos que en las leyes y proyectos anteriores<sup>22</sup>. También se podrán constituir tales uniones entre los municipios con población superior a la citada, para los fines que señala la Base tercera del Proyecto, en interés de todos ellos y siempre que tengan carácter administrativo. Se podrán constituir, también, Mancomunidades por imperativo del Gobierno siempre que de alguna manera subvencione obras públicas que interese a distintos pueblos o cuando las circunstancias lo recomiende o exija en los casos de tutela que dispone la Base decimocuarta<sup>23</sup>.

e) El Proyecto de Ley sobre reforma de las Haciendas Locales, presentado por González Besada el 14 de junio de 1905, prevé en su art. 13 la posibilidad de que los municipios menores de 10.000 habitantes se asocien con otros limítrofes para la municipalización de algún servicio.

f) En el Proyecto de Ley de Bases para la reforma de la Municipal, presentado por el Conde de Romanones el 3 de febrero de 1906, que es una reproducción casi literal del Proyecto de 1902, como señala el escrito de remisión<sup>24</sup>, reproduce en esencia sus términos con la novedad de que los Ayuntamientos al constituir la Mancomunidad o una vez constituida puede solicitar «la excepción parcial del régimen provincial y dependencia de las Diputaciones, encargándose directamente de los servicios confiados actualmente a éstas», como cita su Base segunda.

g) En el Proyecto de Ley sobre Régimen de la Administración Local presentado por D. Juan de la Cierva el 31 de mayo de 1907, se dedica especial atención a estas entidades<sup>25</sup>. En primer lugar, las estudia junto con los Municipios, dándole la denominación de Administración Municipal, lo que apoya su consideración con entidad local<sup>26</sup>. En segundo lugar, reconoce la existencia de las

<sup>22</sup> A falta de petición por parte del municipio o de no obtenerse la anuencia, el Gobernador, oída la Comisión provincial, decretará, atendiendo al mejor servicio y a las mayores afinidades naturales, la agrupación de tales municipios en mancomunidad. Si los municipios limítrofes fueren mayores de 2.000 habitantes, el menor de esa población elegirá entre ellos para su unión. En caso contrario el Gobernador, oyendo a la Comisión provincial, lo impondrá.

<sup>23</sup> A los efectos de liquidación de las obligaciones que existen a cargo de los municipios que se mancomunan con la entrada en vigor de la Ley, si hubiere procedido.

<sup>24</sup> Cosculluela Montaner, L. y Orduña Rebollo, E., *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, tomo I, I.E.A.L., 1981, pág. 240.

<sup>25</sup> Ruiz Del Castillo, C., «Maura y...», ob. cit., pág. 65. Señala que para Maura, una vez constituido el Municipio, que constituye «el ser», su vida de relación, su actividad «que es medida del ser mismo», se manifiesta en la facultad de asociarse, mediante forma de Mancomunidad. Parejo Alfonso, L., «La Región y la legislación histórica de Régimen local», En: *Las autonomías regionales*. Presidencia del Gobierno, 1977, págs. 133-134. Para quien el esfuerzo de Maura por revitalizar la vida local a través de la consagración de su autonomía y de su libertad de organización, tiene reflejo en las fórmulas asociativas que prevé: agrupaciones y mancomunidades de municipios. Las segundas se regulan de forma ciertamente amplia, dice el autor. Reduce las facultades del Gobierno en su constitución, «recortadas a la mera autorización, sin alcanzar la posibilidad de la introducción de modificaciones en los Estatutos y pactos de las mismas (art. 27)».

<sup>26</sup> Lo que se ve ratificado por la inclusión de las Juntas de Mancomunidad entre los organismos y autoridades municipales; Título II del Proyecto. Así como por la posibilidad prevista en su art. 35 de exigencia de responsabilidad por los particulares que consideren lesionados sus derechos por actos o acuerdos de la Juntas de Mancomunidad.

Mancomunidades provinciales, art. 274, para los fines y servicios propios de las competencias de las Diputaciones, aplicándosele las disposiciones de las Mancomunidades de municipios. En tercer lugar, las Mancomunidades municipales que se constituyan serán para atender los fines y servicios comunes de la competencia municipal; es decir, de la forma más abierta posible; art. 25. En cuarto lugar, considera también Mancomunidades las uniones de municipios que se constituyan de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del propio Proyecto, para prestar los servicios encomendados por el Estado y que el art. 96 califica como Mancomunidades forzosas. En quinto lugar, los Estatutos de las Mancomunidades constituidas o que se constituyan después, serán aprobados por los Ayuntamientos integrados, previo examen del Gobierno, oído el Consejo de Estado<sup>27</sup>. Por último es de interés destacar el contenido de la Disposición Adicional 3.<sup>a</sup>, que prevé la posibilidad de que las Mancomunidades voluntarias, tanto municipales como provinciales, obtengan por vía de concesión o de contrato, los servicios y las obras públicas que interesen a la región, la comarca o el territorio respectivo, aunque tales obras o servicios no estén comprendidos en las competencias exclusivas asignadas a las Corporaciones asociadas. Esto, sin duda, supone un paso importante para el ente constituido, en cuanto que le reconoce la posibilidad de participar en el desarrollo de competencias atribuidas a entidades territoriales superiores.

h) En el Proyecto de Ley de Bases sobre Régimen Local presentado por D. Antonio Barroso y Castillo el 15 de octubre de 1912, reconoce igualmente a los Municipios la posibilidad de mancomunarse para atender al cumplimiento de los servicios comunes, así como para obtener la concesión de los servicios y obras públicas que le interese, aunque se trate de materias no incluidas en el ámbito de su competencia exclusiva.

#### B) SU REGULACIÓN DESDE EL ESTATUTO MUNICIPAL HASTA LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Con la aprobación del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, que sigue fiel a los Proyectos de Leyes antes señalados, se reconoce a los Municipios el derecho a mancomunarse libremente, aunque pertenezcan a provincias o regiones distintas, para fines, servicios y obras de la competencia municipal o de carácter comarcal, para solicitar y explotar concesiones de obras o servicios públicos, estén o no comprendidos dentro de la competencia municipal, y para practicar la municipalización de un servicio<sup>28</sup>. Califica a los nuevos sujetos de Entidades locales y les reconoce plena capacidad jurídica.

Estas Mancomunidades se constituyen por acuerdo de los Ayuntamientos interesados, que designarán un representante para la redacción de los Estatutos que

<sup>27</sup> Las circunstancias en que se mueven estas «constituciones escritas» como las llama el art. 26, sobre las que el Gobierno sólo puede pronunciarse autorizándolas o no, según que estén dentro o no de las competencias municipales, pone de manifiesto el aire de libertad que quiere insuflar para el fortalecimiento de la vida local.

<sup>28</sup> Artículos 6 y 179 del citado Estatuto Municipal.

serán sometido a la ratificación de las respectivas Corporaciones. La aprobación de esta norma constituyente corresponde al Consejo de Ministros previo informe del Consejo de Estado<sup>29</sup>.

En el capítulo siguiente, la Ley regula a las Agrupaciones forzosas de municipios limítrofes que cuenten con menos de 2.000 habitantes, por conveniencia administrativa o gubernativa, para la prestación de servicios y funciones que no sean de la exclusiva competencia municipal y en las que las autoridades locales actúen por delegación del Gobierno o de la Administración del Estado<sup>30</sup>.

Con apoyo en la Constitución republicana de 1931, se elabora el Proyecto de Bases para la Ley Municipal<sup>31</sup>, presentado por D. Rafael Salazar Alonso el 1 de octubre de 1934, que va a servir de antecedente inmediato a la Ley de Bases para la Ley Municipal de 10 de julio de 1935<sup>32</sup>, articulada como Ley Municipal por Decreto de 31 de octubre de 1935.

En él se reconoce la facultad de los municipios, sean o no limítrofes y aun que pertenezcan a distintas provincias, de agruparse voluntariamente para la realización de obras y servicios comprendidos en el ámbito de sus competencias y aún excediéndose interese a varios términos<sup>33</sup>. Bajo la misma sección 3.ª, del capítulo II del Título I, que reza bajo el epígrafe de Agrupaciones intermunicipales, se regula también la agrupación forzosa de municipios limítrofes para la realización de servicios obligatorios, sean de la competencia municipal o sean delegados de la Administración central<sup>34</sup>.

Tras la contienda civil, en régimen de postguerra, se elabora un sustancioso Código de Gobierno y Administración Local de 1941, que no fue aprobado<sup>35</sup>. Este cuerpo normativo no sólo califica a las Mancomunidades municipales de Entidades locales sino que también las considera de carácter territorial. Su contenido y característica se desarrolla en los artículos 14 a 19 del mismo texto; señalándose que procederán las Mancomunidades voluntarias cuando los Municipios interesados estimen insuficientes sus medios o recursos para realizar determinados fines, servicios u obras municipales o comarcales. La aprobación del

---

<sup>29</sup> Véase los arts. 7 a 12 del Reglamento de Población y Términos Municipales de 2 de julio de 1924.

<sup>30</sup> Véase arts. 12 al 15 del Estatuto Municipal y los arts. 13 al 15 del Reglamento de Población y Términos Municipales citado.

<sup>31</sup> En su Base IV, bajo el título de Agrupaciones intermunicipales, regula tanto las voluntarias como las forzosas, por las circunstancias que se indican.

<sup>32</sup> Sólo impone, como novedad, la exigencia de que el acuerdo de agrupación voluntaria lo sea por las dos terceras partes del número efectivo de Concejales.

<sup>33</sup> En los arts. 24 al 26 se establecen los trámites a seguir y el régimen de aprobación de los correspondientes Estatutos.

<sup>34</sup> Es importante destacar en este punto que el art. 179 de la Ley señala una modalidad de agrupación forzosa para el nombramiento de un Interventor (no ocurre así para los Secretarios) en los Ayuntamientos con presupuestos entre 200.000 y 300.000 pesetas. Sin embargo será voluntaria para los Ayuntamientos con presupuesto inferior a 200.000 pesetas, tanto si la mancomunicación es entre sí como si lo es con Ayuntamientos cuyo presupuesto esté entre las cantidades antes señaladas.

<sup>35</sup> Conteníá 1.127 artículos, una disposición final, otra derogatoria y 20 transitorias.

Reglamento de la Mancomunidad corresponde a los Ayuntamientos interesado como señala el art. 121.10 del mismo texto. Sin embargo, el art. 755 impone su sometimiento a examen del Gobierno, quien «autorizará o denegará la constitución de la Mancomunidad y aprobará los proyectos de Reglamento o formulará... los reparos que sean susceptibles de subsanación».

Las forzosas deberán constituirse para la realización de fines generales y comunes a varios Municipios, siempre que excedan de su capacidad técnica o económica y cuando se trate de funciones, obras o servicios del Estado que interese delegar en los Municipios.

Al no aprobarse el citado Código, se elabora la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, que en su Base tercera, establece la posibilidad de formar Mancomunidades municipales para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal. Se prevé también la formación de agrupaciones forzosas para el cumplimiento de fines similares a los señalados en períodos anteriores.

El Texto Articulado se aprueba por Decreto de 24 de junio de 1950. No obstante, por Ley de 3 de diciembre de 1953 se modifica, en materia de Haciendas locales, la de 1945. Y por Decreto de 24 de junio de 1955, se aprueba el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953.

Su art. 10 considera a las Mancomunidades municipales voluntarias y a las Agrupaciones municipales forzosas, como Entidades municipales junto con el Municipio y con la Entidad Local Menor. Las características y régimen jurídico de ambas entidades, se desarrolla en los artículos 29 a 40 de la misma Ley, sin presentar novedades en relación con los regímenes anteriores, salvo la referencia del art. 38 al art. 343 de la misma norma, que establece para los Municipios menores de 500 habitante, la obligación de agruparse para el sostenimiento de un Secretario común<sup>36</sup>.

Con el carácter de Modificación parcial del Régimen Local se aprueba la Ley 48/1966, de 23 de julio<sup>37</sup>, que entre sus novedades introduce un nuevo régimen de agrupación de municipios<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> En el supuesto de que el sueldo legal asignado al cargo exceda del 20% de los ingresos de la Corporación. A los mismos efectos el Ministerio de la Gobernación podrá acordar la Agrupación intermunicipal por motivos de necesidad o conveniencia, aunque no concurren las circunstancias anteriores, teniendo en cuenta que en todo caso los Municipios agrupados no serán más de tres y habrán de ser limítrofes. Asimismo el art. 346.2 prevé la agrupación forzosa de municipios para el nombramiento de un Interventor común, si se dan las mismas circunstancias que en la Ley de 1935. Ver nota 34. Véase también el Decreto de 17 de mayo de 1952, que aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial, arts. 53 a 64.

<sup>37</sup> Ruíz Fernández, F., «Comentarios a la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen Local», *R.E.V.L.*, n.º 149, págs. 641 y ss. Su contenido es fundamentalmente de carácter hacendístico; arts. 15 al 17.

<sup>38</sup> Martín Mateo, R., *El horizonte de la descentralización. I.E.A.L.*, 1969, pág. 164. La considera una Ley inestrenada en este punto. Dice: «...existen ciertamente algunas mancomunidades para finalidades concretas, pero sin gran importancia, aunque recientemente se haya observado un relativo incremento... para prestar, por ejemplo, el servicio de abastecimiento de aguas», Sin embargo, Abe-

Para Martín Mateo esta Ley constituye el texto más progresivo en orden a la solución de los pequeños municipios<sup>39</sup>. Estas agrupaciones gestionarán todos los servicios obligatorios mínimos y serán también la base para el sostenimiento de un Secretario común.

Para Morell Ocaña también con esta Ley «...se avista un espacio evolutivo nuevo del tema asociativo en nuestra patria». La nueva agrupación que surge asume la pluralidad de fines públicos originariamente situados en la órbita de los municipios integrados, que quedan reducidos a su condición de entidad representativa del grupo social que le sirve de base<sup>40</sup>. Ahora bien los trazos caracterizadores fueron muy modestos y poco ambiciosos, debiendo haber planteado la Ley la construcción de verdaderas Administraciones locales de ámbito comarcal.

Con fecha 17 de diciembre de 1971 se presenta por Garicano Goñi un nuevo Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, que en su Base 2, considera como Entidades locales, junto con los Municipios y las Comunidades municipales menores, a las Asociaciones municipales, a las Agrupaciones y a las Comunidades de Tierra, constituidas para la organización y prestación de servicios y otras actividades de interés común a varios Municipios<sup>41</sup>.

Las Mancomunidades municipales, las Agrupaciones forzosas y las «antiguas» Comunidades de Tierra, las regula la Base 43 bajo el título de «Asociaciones municipales», incluida en el Título IV que reza con el nombre de «Relaciones de las Entidades locales entre sí y Consorcios», con la novedad de que en la Base 46 se habilita el traspaso del ejercicio de la potestades reglamentaria y tributaria, entre otras pertenecientes a los entes que las constituyan, en la medida que sea necesario para la realización de los fines propios de la Asociación o Consorcio y asimismo el uso de cualesquiera de las formas de gestión previstas en el Ordenamiento local.

---

llán-García Polo, C., Tratado práctico de la Administración local española, vol. I, *I.E.A.L.*, 1971, págs. 133-136, opina que la Ley 48/1996 introduce un concepto nuevo en nuestro Derecho que no tiene relación directa ni con las Mancomunidades voluntarias ni con las Agrupaciones forzosas que se forman para fines concretos y reducidos, mientras que esta nueva clase se imagina para fines generales del municipio. Se trata, dice, de una institución más cercana a la fusión de municipios que a las de las Mancomunidades por cuanto que los municipios integrados se quedan sin contenido. Las diferencias sustanciales, por tanto, se centran en que éstas no pueden ser creadas de oficio y en que no pueden gestionar todos los servicios obligatorios de los municipios integrados.

<sup>39</sup> Martín Mateo, R., *El horizonte de...*, ob. cit., págs.145 y ss. Apunta que las denominadas por esta Ley, Agrupaciones municipales no guardan estricta relación con las Agrupaciones imperativas de la Ley de Régimen Local y atiende a la constitución de un ente local asociativo de carácter voluntario o excepcionalmente forzoso, que participa más bien del carácter de las mancomunidades españolas y de los sindicatos franceses.

<sup>40</sup> Ya que para Morell Ocaña, L., Estructuras locales y ordenación del espacio, *I.E.A.L.*, 1972, pág. 88, el fenómeno asociativo refleja la disociación entre la dimensión representativa de los municipios y la estructura prestadora de servicios públicos que en él confluyen.

<sup>41</sup> También considera Entidades locales a las personas jurídico-públicas creadas por uno o varios municipios o provincias, o por unos y otras conjuntamente, para la gestión de servicios de su competencia o de la competencia encomendada a las mismas por otras Administraciones Públicas.

Con fecha 28 de mayo de 1974, se elabora el Proyecto de Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, que en la Base 1.<sup>a</sup> reconoce como Administración local a «los demás entes públicos no territoriales de carácter local reconocidos como tales en la presente ley». Entre ellos hay que considerar a las Mancomunidades y a las Agrupaciones municipales que regula la Base 12. Se permite en ella que los Municipios se mancomunen entre sí y con las Diputaciones provinciales respectivas para el desarrollo de obras y servicios determinados propios de su competencia.

Este Proyecto se convirtió en la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, n.º 41/1975, de 19 de noviembre, que en su Base primera califica a las entidades que estudiamos en términos similares al Proyecto del que parte; diciendo que «También forma parte de la Administración local... los demás Entes públicos de carácter local, a quienes la presente ley reconoce esta condición». No obstante, la Base 13 que regula a las Mancomunidades y a las Agrupaciones municipales mejora sustancialmente su contenido, reconociendo sólo a la Mancomunación de los Municipios entre sí y poniendo un límite a su gestión, cual es, no poder asumir la totalidad de las competencias asignadas a los Municipios respectivos.

La fecha de aprobación de esta Ley, en plena transición política, justifica sobradamente las diversas prórrogas que se dieron para su articulación<sup>42</sup>, las modificaciones que sufrió<sup>43</sup> y la puesta en vigor, a veces, precipitada<sup>44</sup> hasta llegar al Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, que aprueba el Texto Articulado Parcial de la Ley 41/1975.

El Título I, «Organización municipal», lo dedica a regular el régimen jurídico de los Municipios con población inferior a 5.000 habitantes (a los que sujeta a un régimen específico y de forma especial les impone la agrupación forzosa en los casos y para los fines que se determinan en el mismo capítulo) y a las Mancomunidades y Agrupaciones municipales<sup>45</sup>, sin grandes novedades en relación con los regímenes anteriores.

La inmediata promulgación de la Constitución de 1978 obliga a derogar los preceptos de la Ley 41/1975 que no hubieran sido desarrollados por el Real Decreto 3.250/1976, de 30 de diciembre, sobre ingresos de las Corporaciones Locales, por el Real Decreto 3.046/1977, de 6 de octubre, sobre funcionarios públicos locales y por el Real Decreto 2.725/1977, de 15 de octubre, que dicta normas para la incorporación como funcionarios de la Administración de los actuales Secretarios habilitados (disposiciones éstas que continúan en vigor hasta la aprobación del T.R.R.L.) lo que se lleva a cabo por la Ley 47/1978, de 7 de octubre, de derogación parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local.

<sup>42</sup> Real Decreto Ley 22/1976, de 12 de noviembre, Real Decreto Ley 25/1976, de 23 de diciembre.

<sup>43</sup> Ley 7/1976, de 11 de marzo.

<sup>44</sup> Decreto 3462/1975, de 26 de diciembre.

<sup>45</sup> Véase los arts. 10 al 17.

## c) PERÍODO POSTCONSTITUCIONAL

La Carta Magna, con su modelo descentralizador del poder público, potencia la autonomía local y reconoce en su art. 141.3 a la Mancomunidades, facultando las agrupaciones de municipios diferentes a la Provincia y autorizando a las Comunidades Autónomas a asumir competencias en determinadas materias de Régimen local cuya transferencia autorice la legislación sobre el mismo.

En ese sentido la L.R.B.R.L. en su art. 42.1, de conformidad con la Disposición Adicional 1.<sup>a</sup>, establece que, de acuerdo con lo dispuesto en los respectivos Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán crear en su territorio comarcas o entidades que agrupen a varios municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito. La asociación de municipio en forma de Mancomunidad, se regula de forma expresa en su art. 44.

Pero hasta llegar a la legislación vigente, es de interés destacar tres hitos: a) El Proyecto de Ley que aprueba las Bases de la Administración Local, de 19 de mayo de 1981, que no aporta grandes novedades sobre los aspectos descritos<sup>46</sup>, b) El Proyecto de Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 28 de marzo de 1984, que se convierte en la citada Ley 7/1985, sin graves alteraciones y c) la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, que declara inconstitucional el contenido del art. 15.2 del Texto Articulado de 1977 al otorgar al Gobierno la competencia para denegar la aprobación de los Estatutos por razones de interés público, en cuanto que establecía un control de oportunidad genérico no compatible con la autonomía local.

### III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES EN LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

Por idénticas razones a las ya citadas, vamos a centrarnos en las cuestiones que entendemos más sustanciales.

Como queda dicho, el art. 44 L.R.B.R.L. reconoce a los Municipios el derecho a asociarse<sup>47</sup> con otros municipios constituyéndose en Mancomunidades para

<sup>46</sup> Véase Boquera Oliver, J. M., «El Proyecto de Ley por la que se aprueban las Bases de la Administración Local», *R.E.V.L.*, n.º 210, págs. 305-307. Simón Tobalinas, J. L., «El Proyecto de Ley de Bases de la Administración Local», *R.E.V.L.*, n.º 213. Que pone de manifiesto la gran confusión normativa existente hasta ese momento.

<sup>47</sup> Morell Ocaña, L., *Régimen Local...*, ob. cit., págs. 181-184. Concreta este derecho, expresión máxima del poder normativo de los entes locales dice el autor, bajo tres posibilidades: a) Vinculación de los municipios entre sí (Mancomunidades, Comarcas y Areas Metropolitanas), b) De las Entidades locales con otras Administraciones Públicas o, incluso, con Entidades particulares sin finalidad de lucro, y c) Creación de instituciones a partir de la voluntad de los particulares. Barrero Rodríguez, C., «El juego de las entidades supramunicipales en...», ob. cit., págs. 629-630. Que tras atribuir el auténtico protagonismo de la supramunicipalidad a las Mancomunidades, expone el papel de la demás entidades citadas. López Menudo, F., «Mancomunidades y otras figuras asociativas para servicios y actividades económicas», En: *Cuadernos de Derecho Judicial: Administración Local*, Consejo Gene

la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Obras o servicios que deberán prestar los municipios por sí o asociado, como establece su art. 26.

Estas Entidades gozan de personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Norma ésta que ha de regular el ámbito territorial de la Mancomunidad, su objeto y competencias, organización y recursos y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.

Hay que destacar, por tanto, la voluntariedad de su constitución y su composición exclusiva por Municipios.

#### A) PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE SU NORMA ESTATUTARIA

El procedimiento de aprobación de los Estatutos que rigen su organización y funcionamiento se determinará por la legislación de la Comunidad Autónoma correspondiente<sup>48</sup>, ajustándose a las reglas que establece el apartado 3.º del art. 44 L.R.B.R.L. y al art. 35 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial n.º 1.690/1986, de 11 de julio (R.P.D.T.) Son notas esenciales, las siguientes:

a) La elaboración corresponde a los Concejales de la totalidad de los Municipios promotores constituidos en Asamblea, que como establece el art. 35.1 T.R.R.L. no es indispensable que pertenezcan a la misma Provincia ni que exista entre ellos continuidad territorial, salvo que sea requerible por la naturaleza de los fines de la Mancomunidad.

La norma no se pronuncia, sin embargo, sobre si tales Entidades se pueden constituir o no por Municipios de distintas Comunidades Autónomas. La doctrina gira a favor y en contra, argumentando, de un lado, la quiebra del principio de autonomía local<sup>49</sup> y de otro, las dificultades técnicas que se encontrarían

ral del Poder Judicial, Madrid, 1995, págs. 543-545. Vandelli, L., «Premisas de la ordenación constitucional de la Administración local española: Tradición revolucionaria-Napoleónica y perspectiva comparada», En: Estudios sobre la Constitución española. *Homenaje al profesor Eduardo García De Enterría*, Civitas, 1991, pág. 3150.

<sup>48</sup> Véase S.T.C. 214/1989, de 21 de diciembre, que pone en manos de las Comunidades Autónomas el desarrollo procedimental de tales entes con absoluto respeto a las bases estatales y a las competencias reservadas a los propios municipios. Fj. 14, b). Véase también, *Dictamen* n.º 48.997 de 3 de julio de 1986, Del Consejo de Estado (Recopilación de Doctrina legal de 1986, pág. 190) que sin duda establece que el procedimiento de constitución, que habrá de ser respetuoso con el espíritu asociativo, deberá determinarse por la legislación de la Comunidad y, en tanto se apruebe ésta, únicamente se cumplirán los trámites mínimos previstos en la L.R.B.R.L. y en el T.R.R.L., que no incluye una fase final de aprobación por la Comunidad Autónoma. Por tanto, el conocimiento por la respectiva Comunidad Autónoma de la constitución de la Mancomunidad no tiene carácter de acto aprobatorio sino de mera verificación o registro de la constitución.

<sup>49</sup> García-Escudero Márquez, P. y Pendás García, B., El nuevo régimen local español, *Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Praxis, s. a., Barcelona, 1985, pág. 266. Opinan que el impedimento limitaría injustificadamente la autonomía municipal en materias que afectan a intereses estrictamente locales; no obstante, dicen, hay que estar a lo previsto en las Leyes de la Comunidades Autónomas. Esteban Ortega, B., En la Ponencia presentada a

al enfrentarse a regímenes jurídico posiblemente distintos en función de los Entes regionales interesado<sup>50</sup>. En la solución creemos que ha de prevalecer el criterio de que los Municipios puedan gestionar sus competencias con las menores limitaciones, como declaraba el Consejo de Estado en su *Dictamen* n.º 48.997, de 3 de junio de 1986<sup>51</sup> al decir que «el procedimiento de aprobación,... habrá de ser respetuoso con el carácter asociativo». Además, son los Estatutos los que han de regular el ámbito territorial de la Entidad y éstos se aprueban por los respectivos Ayuntamiento. Por tanto, las limitaciones que pudieran imponer las respectivas Comunidades Autónomas (de cuya regulación ha de partirse), serían de carácter formal y no sustantivo.

b) La Diputación o Diputaciones Provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de Estatuto.

La distinta regulación de los art. 44.3, b) L.R.B.R.L. y del art. 35.3 T.R.R.L., (el primero exige informe y el segundo audiencia y, en este caso, si se trata de Mancomunidades que agrupan Municipios de distintas Provincias), ha de resolverse a favor de la ley, obviamente.

c) Los Plenos de todos los Ayuntamientos aprueban los Estatutos, que deberán expresar, al menos, los requisitos establecidos en el art. 36 T.R.R.L.<sup>52</sup>:

1. Ámbito territorial, definido por los municipios que se mancomunan.
2. Lugar en el que radiquen sus órganos de gobierno y administración.
3. Número y forma de designación de los representantes de los Ayuntamientos que han de integrar los órganos de gobierno de la Mancomunidad.

La Asamblea o Junta de Mancomunidad, como órgano colegiado, será representativa de los Ayuntamientos asociados, en la forma que se determine en los Estatutos y sin que necesariamente tenga que respetarse la proporción mayoritaria o minoritaria de las distintas fuerzas políticas de cada uno de los Ayuntamientos<sup>53</sup>.

---

estas *Primeras Jornadas*, de la que dispongo por amabilidad de su autor, «Regulación Legal de las Mancomunidades», pág. 5, acepta sin dudas tal posibilidad.

<sup>50</sup> Martín Mateo, R., *Entes locales...*, ob. cit., págs. 76-77, niega tal posibilidad apoyándose en su carácter autonómico y en la complejidad de constitución, en su caso, por verse sometido a regímenes distintos. Santamaría Pastor, J. A., *Apuntes de Derecho Administrativo*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1986, pág. 771, pone de relieve las mismas dificultades «tanto fácticas como jurídicas, derivadas de la existencia de procedimientos de constitución diversa», El T.S. en Sentencia de 2 de noviembre de 1995 (Ar. 8445), apunta entre otras razones la posible fricción que podría provocarse entre las normas de las Comunidades Autónomas afectadas, e incluso con las del Estado ya que de alguna manera se alteraría la organización territorial constitucionalmente prevista.

<sup>51</sup> Recopilación de Doctrina Legal de 1986, pág. 190.

<sup>52</sup> La Orden Ministerial de 3 de junio de 1986, que desarrolla el Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero, por el que se crea, organiza y regula el funcionamiento del Registro de Entidades Locales, añade como requisito también la denominación, art. 3, E. Por su parte, este Reglamento, para proceder a la inscripción de la Entidad, exige, art. 4.2, que se haga constar el acuerdo corporativo por el que haya sido creada, con expresión del Boletín Oficial en el que se haya publicado. Véase art. 38 *R.P.D.T.*

<sup>53</sup> Quintana López, T., «La Organización supramunicipal en España: Las Mancomunidades», *R.E.A.L.A.*, n.º 254, pág. 310. Véase también, Pemán Gavín, I., «La representación de los Ayuntamientos de las Mancomunidades. A propósito de las Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de sep-

Estará integrada, en el caso de ausencia de normativa autonómica o de que no se determine en los Estatutos, por un Presidente, un Vicepresidente, el número de Vocales que se fije y un Secretario, pudiendo constituirse, además, un Comisión Gestora como órgano encargado de la gestión ordinaria<sup>54</sup>.

Su funcionamiento deberá ser previsto en la legislación autonómica o en los Estatutos y, en su defecto, será de aplicación lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre.

Respecto a la aprobación de los Estatutos de las Mancomunidades por los Plenos respectivos, hay que recordar la cambiante jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la posición jurídica de las Comunidades Autónomas. Así, la Sentencia de 1 de junio de 1988, Sala 5.<sup>a</sup> (Ar. 4.465), que sin ambages y revocando la apelada, declara que «resulta evidente que con el positivo acuerdo de los Ayuntamientos queda constituida a todos los efectos la Mancomunidad voluntarias, sin necesidad de refrendo posterior». Sin embargo, sin grandes distancias en el tiempo, la Sala 4.<sup>a</sup>, en Sentencias de 15 de julio de 1988 (Ar. 5.901), de 28 de noviembre de 1988 (Ar. 9.220) y de 20 de diciembre de 1988 (Ar. 10.164), estima que hay que resolver en sentido favorable al reconocimiento de la facultad en favor de la Generalitat de Cataluña, en los tres autos.

El Magistrado García-Ramos Iturralde, ponente de la última citada que remite a las otras dos, aplica un argumento formal y otro sustancial. En cuanto al primero, con apoyo en la Disposición Transitoria única de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, establece que el principio general del Derecho transitorio (el procedimiento se había iniciado con el régimen anterior a la L.R.B.R.L.), es el de que el procedimiento iniciado bajo una cierta normativa ha de tramitarse y resolverse con arreglo a ésta. Y desde el segundo punto de vis-

---

tiembre de 1988 y 5 de diciembre de 1988», *R.E.A.L.A.*, n.º 243, págs. 609-712. Quien fundadamente argumenta con criterios contrarios a la doctrina dictada por el T.S. en ambas Sentencias de la Sala 5.<sup>a</sup> (Ar. 7.093 y Ar. 9.317). No obstante, se reconoce la autonomía de cada Ayuntamiento para designar a sus dos representantes que ha de hacerse mediante voto mayoritario como está legalmente previsto. Véase, por su relación, Quintana López, T., «La organización municipal en el nuevo sistema de fuentes del régimen local», *R.E.D.A.*, n.º 58, págs. 261-265, que comenta la STS de 27 de enero de 1987 sobre las Comisiones informativas de Casarobonela. Ballesteros Fernández, A., *Introducción al Régimen Local...*, ob. cit., págs. 56-57. Señala que la representación municipal en los órganos de gobierno puede establecerse siguiendo las siguientes alternativas: a) Una representación igualitaria para todos los municipios mancomunados, con independencia de los niveles de población, aportación económica, participación en la gestión de los servicios prestados, etc., b) Una representación proporcional atendiendo a cualesquiera de los factores citados y c) Una representación mixta, montada sobre fórmulas de un mínimo de representantes para cada municipio y otro proporcional en función de los factores citados, o sobre un número igual de representante para todos los municipios, pero atribuyendo a cada representante un número de votos proporcional al peso específico del municipio representado, también en función de los factores señalados. Debemos destacar aquí el contenido del art. 8 del Decreto 110/1984, de 27 de septiembre, para el Fomento de Mancomunidades Municipales de Castilla y León, que dispone que la elección de los respectivos Plenos debe realizarse «garantizándose en lo posible la representación de las minorías en la forma que establezcan los Estatutos»,

<sup>54</sup> Véase, art. 37 *R.P.D.T.* Martín Mateo, R., *Entes locales...*, ob. cit., págs. 82-84.

ta, dispone que puesto que el sistema de aprobación autonómica (hoy derogado, dice) no es inconstitucional y dado que el órgano competente subsiste, ha de entender que se produjo una «perpetuatio» de la competencia que habilitaba a la Generalitat para aprobar la constitución de la Mancomunidad litigiosa.

En esta misma Sentencia se produce un Voto particular del Magistrado González Navarro que proclama sin dudas la falta de apoyo legal de la reconocida competencia de la Comunidad Autónoma citada.

A partir de ese momento el criterio del Alto Tribunal es unánime reconociendo la competencia exclusiva de los Municipios para aprobar los Estatutos de la Mancomunidad y con ello la decisión determinante de su existencia<sup>55</sup>.

Es obligado citar, sin embargo, el fallo de la Sentencia de 3 de julio de 1990 (Ar. 10.446) que estima procedente el control de legalidad de la Comunidad Autónoma Gallega apoyándose en la citada Disposición Transitoria de la Ley de 1958 y por tanto revoca la de la Audiencia Territorial de la Coruña. Argumenta la Sala que el art. 44 de la L.R.B.R.L. no priva a las Comunidades Autónomas de sus competencias sobre el particular. Hay que hacer observar que todo el expediente administrativo se tramita bajo el régimen de esta Ley, aunque el proceso contencioso-administrativo se produce después de la aprobación de la L.R.B.R.L.

4. Sus fines, concretados en la ejecución en común de obras y servicios determinados y definidos por su objeto y competencia; que como queda dicho no pueden abarcar la totalidad de las propias de los municipios que la integran.

Este elemento teleológico viene, pues, delimitado por un conjunto de circunstancias entrelazadas, aunque pretendamos analizarlas separadamente: la concreción del ámbito de las «obras y servicios» afectados, la «determinación» del fin y el nivel, cuantitativo y cualitativo, del ejercicio de las competencias asumidas en función de las que corresponden a los Municipios integrados.

Las «obras o servicios» objeto de la Mancomunidad, debe concretarse en la expresión delimitada por García de Enterría como «acción típica»<sup>56</sup> aunque matizada, de un lado, por el contenido del art. 26.1 L.R.B.R.L. que al relacionar los servicios mínimos obligatorios que han de prestar los municipios, establece el mínimo de servicios a prestar por la Mancomunidad formada y, de otro, por el conjunto de competencias que pueda serle atribuido, que para López Menudo puede tan amplio como que vaya desde el ejercicio de «funciones» *stric-*

<sup>55</sup> Véase dos Sentencias de 23 de octubre de 1989, (Ar. 7.475), y (Ar. 7.476), la de 24 de octubre de 1989 (Ar. 7.485), la de 2 de abril de 1990, (Ar. 3.410), la de 22 de enero de 1992 (Ar. 631), todas de la Sala 3.ª, entre otras. Véase también el *Dictamen* n.º 43.155 de 26 de febrero de 1981 (y otros que cita), del Consejo de Estado (Recopilación de doctrina legal de 1981, pág. 33) que acudiendo a la S.T.C. 4/1981, de 2 de febrero, que declara inconstitucional, como se ha dicho, el art. 15.2 del Real Decreto 3.046/1977, de 6 de octubre, en cuanto que otorga competencias al Gobierno para denegar por razones de interés público la aprobación de los Estatutos de las Mancomunidades municipales y por ende un control de oportunidad genérico al Gobierno sobre la autonomía de los municipios integrantes al ejercer sus competencias para aprobar el procedimiento de aprobación de los Estatutos de la Mancomunidad.

<sup>56</sup> García de Enterría, E., *Curso de...*, vol. I, ob. cit., pág. 54.

to sensu hasta el desarrollo de actuaciones económicas. La Ley no prejuzga los servicios que pueden ser transferidos, lo único que exige es que sean «determinados», dice este profesor<sup>57</sup>.

La determinación del objeto ha sido perfectamente definido por el Consejo de Estado al señalar que los fines han de ser «concretos y precisos, debidamente reconocidos y justificados como tales» y aún admitiendo fines tan genéricos como los pretendidos por la correspondiente Comunidad Autónoma, «...que no extravasen la competencia municipal que por leyes sectoriales se establezcan»<sup>58</sup>.

En relación con el quantum del ejercicio de las competencias atribuidas, el art. 33.2 T.R.R.L. fija un límite claro, cual es, que la Mancomunidad no puede asumir la totalidad de las competencias asignadas a los municipios que la integran<sup>59</sup> a fin de evitar al vaciamiento competencial a que pudiera producirse<sup>60</sup>.

Pero, por otra parte, y en cuanto al cómo de ese ejercicio, hay que señalar que la gestión de las competencias asumidas no puede ser de mera ejecución, como si de un órgano se trata, lo que llevaría a la nada la idea de mancomunarse como señala Muro I Bas<sup>61</sup>; sino que el servicio ha de desarrollarse con la suficiente autonomía para poder valorar los resultados, o sea como acto propios. Si no existiera el objetivo de una mejor gestión en cuanto a su calidad y a su coste, todo sería, ficticio, ineficaz y hasta obstativo a las exigencias de la racionalidad más elemental<sup>62</sup>.

Las competencias a ejercer pueden ser tanto propias como delegadas, así lo dispone el art. 7.1 L.R.B.R.L. y el art. 68 T.R.R.L.

Son propias, aquellas cuya titularidad le ha sido atribuida y se recogen en los respectivos Estatutos<sup>63</sup>. Y son delegadas aquellas cuya gestión se transfiere, reteniendo el Municipio su titularidad. Estas pueden proceder tanto de los Municipios integrados como de cualesquiera otros Entes y todas deben encuadrarse en

<sup>57</sup> López Menudo, F., «Mancomunidades y otras figuras...», ob. cit., pág. 552. Véase también Quintana López, T., *Las Mancomunidades en...*, ob. cit., págs. 55-84.

<sup>58</sup> *Dictamen* n.º 47.870 de 16 de enero de 1986 (Recopilación de Doctrina legal de 1986). Véase también, Barrero Rodríguez, C., «Fórmulas asociativas municipales de prestación de servicios públicos», En: *Jornadas de estudios sobre...*, ob. cit., pág. 72.

<sup>59</sup> Véase *Dictamen del Consejo de Estado* n.º 43.749 de 17 de diciembre de 1981 (Recopilación de Doctrina legal de 1981, pág. 37), que señala que la amplitud de fines que se atribuye a la Mancomunidad, abarcando la mayor parte de los que la Ley de Régimen Local atribuye a la actividad municipal, pone como límite el vaciamiento de las competencias municipales. Por tanto, un límite está en no poder asumir la totalidad de las competencias de los municipios mancomunados y otro límite en no extravasar las propias competencias que por leyes sectoriales se atribuyan a dichos municipios.

<sup>60</sup> Sobre la Provincia y en relación con el proceso de ampliación o reducción de sus competencias, mediante la creación de agrupaciones municipales diferentes a la provincia, el T.C. en Sentencia 32/1981, de 28 de julio, Fj. 3, señala que ese proceso de cambio que la Constitución posibilita tiene como límite su eliminación o, en su caso, el debilitamiento de sus competencias con daño del principio de autonomía que es estructura básica de nuestra Constitución.

<sup>61</sup> Muro I Bas, X., «El régimen competencial de...», ob. cit., págs. 125-140.

<sup>62</sup> Así lo reconoce el Consejo de Estado en el *Dictamen* n.º 47.870, citado.

<sup>63</sup> Sánchez Morón, M., «Las competencias de las Administraciones locales en su relación con las competencias de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas», En: *El funcionamiento del Estado autonómico, M.A.P.*, 1996, pág. 187.

el bloque de los fines asignados, provocando, en cualquier caso, la modificación de los Estatutos aprobados.

Las competencias recibidas del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Provincia, deben estimarse, más bien, como competencias encomendadas, en los términos citados por Martín Mateo<sup>64</sup>, ya que tales sujetos aprovechan la organización existente para atribuirle el ejercicio de competencias propias. Lo contrario nos llevaría a alterar la existencia de la Mancomunidad que en esencia se forma para el ejercicio de servicios comunes y propios de los municipios que la constituyen.

Lógicamente también pueden ejercer competencias de los Municipios agrupados recibidas por delegación. Esta subdelegación deberá estar expresamente autorizada por Ley, como dispone el art. 12.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La asunción por la Mancomunidad de unas y otras competencias tampoco ha de ser igualitaria en relación con cada entidad delegante sino que podrán constituirse a cabo para la gestión de competencias distintas de cada uno de los Municipios interesados. Se forman así una especie de Mancomunidad «a dos velocidades», como apunta Fernández de Gatta Sánchez<sup>65</sup>, o «competencialmente polivalentes», como indica Martín Mateo<sup>66</sup>, que en definitiva supone que unos municipios deciden gestionar unas competencias asociativamente y otros retenerlas para su gestión individual.

Esta polivalencia es más evidente en el caso de adhesión de nuevos municipios a una Mancomunidad ya constituida, que se podrá realizar para una, varias o todas las finalidades de la misma, como se indica en el art. 36.2 R.P.D.T.

Como en su día señalaba el M.A.P.<sup>67</sup>, el concepto y contenido de la institución ha sufrido una profunda evolución respecto a su función para adaptarse a las nuevas exigencias sociales, dando lugar a distintos tipos de Mancomunidades de servicios plenamente diferenciables: De una parte, las Mancomunidades tradicionales, que generalmente lo son para un fin concreto y determinado, normalmente esencial o mínimo, y de otra parte, las Mancomunidades evolucionadas, que absorben una pluralidad de fines específicos que irán abordándose sucesivamente para su puesta en funcionamiento y que, más bien y por ello, constituyen un programa de futuras realizaciones y en el que se pone de manifiesto una voluntad política de declinar competencias municipales en favor de un ente local nuevo. Se busca con ese modelo, dice D'Anjou, autor del informe, lo que en alguna legislación autonómica (Aragón, La Rioja, entre otras) se ha llamado «Mancomunidad de interés comarcal»<sup>68</sup>, que las hace acreedoras de un tratamiento especial en relación con otras.

<sup>64</sup> Martín Mateo, R., *Entes locales...*, ob. cit., pág. 81.

<sup>65</sup> Fernández de Gatta Sánchez, D., «El régimen normativo de...», ob. cit., pág. 144.

<sup>66</sup> Martín Mateo, R., *Entes locales...*, ob. cit., págs. 79-80.

<sup>67</sup> *Las Mancomunidades intermunicipales en...*, ob. cit., págs. 18-20.

<sup>68</sup> Que cita Embid Irujo, A., en «La Provincia y el papel de las Diputaciones Provinciales en Aragón», trabajo publicado en *La provincia en el Estado de...*, ob. cit., pág. 148. Tal carácter se deriva, dice, de la importancia de sus fines mancomunados, del ámbito territorial y de su capacidad de gestión. Termina calificándolas como un antecedente de la comarcalización.

La atribución de competencias tan abiertas como las de programación, planificación y ejecución económica, industrial y urbanística, transforma la esencia del ente y lleva al decir de Font I Llovet a que la Mancomunidad en su fase inicial sirve como elemento de superación de las insuficiencias municipales pero que en una segunda fase puede ser configurada como un ente de tipo comarcal más estable<sup>69</sup>.

En cuanto a las potestades de que deben disponer, Boix Reig<sup>70</sup> aboga por la constitución de un Ente fuerte, que supere los esquemas mortecinos tradicionales, para lo cual debe clarificarse de qué poderes dispone (tributario, expropiatorio, presupuestario, sancionador y otros)<sup>71</sup>. Todo ello consolidaría su organización interna, aunque en una segunda fase la legislación autonómica la orientará hacia un modelo comarcal.

Se observa pues una fuerte tendencia de gran parte de la doctrina, a que las Mancomunidad municipal sean un precedente de la Comarca, lo que necesariamente no compartimos en ningún sentido. Ni como señala, sin tapujos, Abellán-García Polo<sup>72</sup> al decir que las necesidades comarcales pueden atenderse perfecta y preferentemente por las Mancomunidades de Municipios. Ni como apuntaba Marqués Carbó al decir que «para llegar a crearla (la Comarca) es preciso impulsar a los Municipios a unirse en Mancomunidades»<sup>73</sup>.

Participados de ambas ideas en cuanto que, de una parte, es un sujeto de fácil aceptación por la colectividad, la individualización de sus fines acercan a los responsables políticos, los servicios que cumplen son, en su mayoría, necesarios y demandados por los ciudadanos. En ese sentido y por un proceso natural aunque planificado puede llegarse mejor a la comarcalización de sus fines, pero no como requisito necesario o como sujetos incompatibles. Ambas entidades pueden convivir en el panorama organizativo comunitario. Si así se decide, ambas deben tenerse en cuenta a la hora del reparto de competencias. En este sentido hacemos propias las palabras de Muro I Bas al decir que el papel de las Mancomunidades puede verse influido por la decisión que se adopte acerca de la Comarca<sup>74</sup>.

Como conclusión de este punto deben recordarse las palabras de D'Anjou al decir que la oposición entre ambas instituciones es artificial y sin fundamento. Ambas pueden coincidir en el tiempo y en el espacio, se compatibilizan y complementan en bien de los intereses de todos<sup>75</sup>.

<sup>69</sup> Font I Llovet, T., «Aproximación a la estructura de la Administración local en España», Informe sobre el Gobierno Local, *M.A.P.*, 1992, págs. 32-33.

<sup>70</sup> Boix Reig, X., «Ordenación comarcal y...», ob. cit., págs. 31-32.

<sup>71</sup> Para Muro I Bas, X., «El régimen competencial de...», ob. cit. págs. 129-140, estos entes no disponen de potestades en abstracto sino que las funciones encomendadas han de referirse siempre al servicio concreto que constituye su objeto.

<sup>72</sup> Abella-García Polo, C., *Tratado práctico de...*, ob. cit., pág. 152.

<sup>73</sup> Marqués Carbó, L., «De las Mancomunidades voluntarias y...», ob. cit., pág. 44.

<sup>74</sup> Muro I Bas, X., «El régimen competencial de...», ob. cit., pág. 128.

<sup>75</sup> D'Anjou González, J., «Mancomunidades o comarcas, ¿una alternativa?». Revista *El Consultor* n.º 13, pág. 1.185.

5. Las Mancomunidades se nutren de las aportaciones de los municipios integrados, de las subvenciones y ayudas que reciba, pudiendo establecer y exigir, además, tasas, contribuciones especiales y precios públicos, como se reconoce en el art. 133.1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales n.º 39/1988, de 28 de diciembre, y de conformidad también con lo previsto en las normas de creación<sup>76</sup>.

Hay que decir también que el régimen financiero de las Entidades supramunicipales no altera el propio de los Ayuntamientos integrados, como indica el citado art. 133, apartado 2.º.

6. Plazo de vigencia, que será variable e irá ligado al objeto de la agrupación; siendo posible su carácter indefinido.

7. Procedimiento de modificación, que es similar al de aprobación, como establece el art. 44.4 L.R.B.R.L.

Martín Mateo condiciona y con razón el procedimiento de modificación a las circunstancias modificadoras que se den en cada caso; como pueden ser, el cambio del objeto social, la variación del número de miembros, la adaptación del ente a nuevas realidades jurídicas, entre otras<sup>77</sup>.

Sosa Wagner con referencia al supuesto de separación de miembros, causa modificativa de los Estatutos aprobados, no acepta como condición el sometimiento al informe favorable de la propia Mancomunidad, ya que supondría anular la libertad esencial que se predica como elemento de la constitución, cual es la voluntariedad<sup>78</sup>. Lo que no impide, como señala Ballesteros Fernández, que los Estatutos puedan imponer un plazo mínimo de permanencia obligatoria<sup>79</sup>.

El Consejo de Estado, acudiendo al mismo argumento de la voluntariedad tanto en la constitución como en la permanencia, también lo afirma diciendo que «Para regular esta separación bastaría consignar que los Municipios miembros podrán separarse de su Mancomunidad por acuerdo del Ayuntamiento respectivo y sin perjuicio de cumplir las obligaciones válidamente contraídas con anterioridad»<sup>80</sup>.

8. Causas de disolución, que podrán ser de carácter automático, en función del objeto o por cumplimiento del plazo establecido, o a petición de sus miembros en función de las circunstancias previstas en los Estatutos<sup>81</sup>.

No basta para la disolución el acuerdo unánime del órgano de gobierno de la Mancomunidad, que es sólo el acto que inicia el procedimiento de disolución, sino que es exigible el acuerdo del Estado o de la Comunidad Autónoma que interviene

<sup>76</sup> Martín Mateo, R., *Entes locales...*, ob. cit., pág. 87.

<sup>77</sup> Martín Mateo, R., *Entes locales...*, ob. cit., págs. 72-75.

<sup>78</sup> Sosa Wagner, F., *Manual de Derecho Local*, Tecnos, 1987, pág. 154.

<sup>79</sup> Ballesteros Fernández, A., *Introducción al Régimen Local...*, ob. cit., pág. 55.

<sup>80</sup> *Dictamen* n.º 34.416, de 7 de octubre de 1965 (y en otros a los que remite). Recopilación de doctrina legal de 1965-66, págs. 602-603.

<sup>81</sup> Véase Martín Mateo, *Entes locales...*, ob. cit., págs. 74-75 y 88-89, que con razón observa diferentes elementos sustantivos entre el proceso de disolución y el de creación, que la L.R.B.R.L. en su art. 44.4 asimila.

en el proceso de constitución. Otra interpretación iría contra las competencias que tienen asumidas estos entes en orden al control de legalidad de las Mancomunidades, sin merma del principio de autonomía que constitucionalmente tienen atribuidas las entidades integrantes, como ha dejado dicho el Consejo de Estado<sup>82</sup>.

Son, pues, requisitos mínimos los aquí fijados y que el legislador autonómico podrá incrementar; lo que ya se ha hecho siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional que en su Sentencia n.º 214/1989, de 21 de diciembre, Fj. 14, b), establecía la posibilidad de reconstruir algún tipo de intervención que permita a la Comunidad Autónoma examinar definitivamente los Estatutos de las Mancomunidades<sup>83</sup>, poder formular observaciones de legalidad y otras sugerencias que estime pertinentes, con carácter previo a su aprobación por los propios municipios y poder proceder a su homologación o visado desde la estricta perspectiva de la legalidad. El mismo Tribunal cita algunas normas estatutarias ya aprobadas que así lo regulan.

#### B) NATURALEZA JURÍDICA DE LA INSTITUCIÓN

Al estudiar este aspecto lo primero que se plantea es su condición de entidad no territorial, tal como lo señala el art. 3.2 d) L.R.B.R.L.<sup>84</sup>, aunque los Estatutos que la constituyen deberán delimitar su ámbito territorial, que sin duda determinará la base física de su acción, como dispone el art. 44.2 de la misma norma.

El Consejo de Estado tras calificarla de Entidad municipal, las configura como «entidades superpuestas a esas de carácter territorial, que abarca dos o más de ellas», con competencias específicas relativas a los fines peculiares que les son propios<sup>85</sup>.

Es de mayor interés, pues, en este punto, el dato de la entrega al legislador ordinario de su configuración, como lo determina el art. 141.3 C.E. Legislador ordinario que se concreta en el autonómico en virtud de lo dispuesto en el art. 42.1 de aquella norma, si así se prevé en los correspondientes Estatutos de Auto-

<sup>82</sup> Véase *Dictamen* n.º 43.631 de 5 de noviembre de 1981 (Recopilación de Doctrina legal de 1981, pág. 43). El órgano consultivo toma como fundamento la S.T.C. 4/1981, ya citada. Pronunciamiento que se apoya en circunstancias excepcionales y en la concurrencia de razones de orden público o de seguridad nacional, «...es decir, por incidir la Mancomunidad en el ámbito de intereses generales distintos de los municipales» (Fj. 7), que recuerda de nuevo en la Sentencia 214/1987, también citada, Fj. 14, a).

<sup>83</sup> Así, algunas Comunidades Autónomas han establecido en sus respectivas leyes, ciertos sistemas de control de los Estatutos aprobados por las Mancomunidades. Lo que en su día adelantara Sosa Wagner, F., en su *Manual de...*, ob. cit., pág. 160. Véase del mismo autor, la Voz «Mancomunidad Municipal» de la *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Civitas, 1994, pág. 4159.

<sup>84</sup> Nieto García, A., «Entes territoriales y no territoriales», III Jornadas administrativas de Galicia. *E.N.A.D.*, 1970, págs. 25 y ss. Publicada también en *R.A.P.*, n.º 64, págs. 31 y ss. Que supera la clásica concepción de la necesidad y de la universalidad de fines vinculándolo a la organización y a la colectividad que en él se sustenta. García de Enterría, E., *Curso de...*, ob. cit., pág. 366-368. Que concluye extendiendo la territorialidad a todas las Administraciones locales, con apoyo en el art. 137 C.E. Beato Espejo, M. «El ámbito territorial de las Entidades Locales creadas por motivo de la Colonización interior», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, Cáceres, 1988, págs. 280 y ss.

<sup>85</sup> *Dictamen* n.º 34.471 de 7 de enero de 1966 (Recopilación de Doctrina legal de 1965-66, pág. 591).

nomía. Por tanto, el constituyente se está refiriendo a las «genuinas Entidades locales» como señala Morell Ocaña y no a aquellas otras que con fines puramente instrumentales se puedan crear por ellas mismas<sup>86</sup>.

Se ratifica esta calificación institucional con la extensión del ámbito de potestades de las entidades locales territoriales a las no territoriales que el art. 4.2 L.R.B.R.L. lleva a cabo, cuya medida ha de concretarse por las correspondientes leyes de la respectiva Comunidad Autónoma. La diferencia está pues en el nivel de reconocimiento, limitado claro está, por aquellas potestades indisponibles por el legislador autonómico, como es la tributaria que constitucionalmente está ligada al legislador estatal como señala el art. 133.1 C.E.<sup>87</sup>.

García de Enterría las califica de Corporaciones interadministrativas formadas por entes homogéneos y con pleno carácter de Administración Pública al estar formados por verdaderas Administraciones Públicas<sup>88</sup>. Santamaría Pastor las considera, también, como Corporaciones creadas por la asociación de dos o más entes públicos, calificándolas de «personificaciones instrumentales de naturaleza corporativa», que constituye una «entidad-puente» no integrada en la órbita organizativa de ninguna de las entidades participantes en la asociación<sup>89</sup>.

Para Martín Mateo estos entes se forman partiendo de los de carácter primario y por tanto no corporativizan directamente comunidades individuales sino que parten de ellas; así pues se integran por personas jurídicas y no por sujetos físicos que es la colectividad misma. Por ello, las denomina Entes complejo o compuestos<sup>90</sup>.

Con caracteres distintos las considera Hernández Ruiz, que tras señalar que no son «Corporaciones públicas como el Municipio», las aprecia como «entidades institucionales para fines específicos creadas por los Municipios, del mismo modo que el Estado instituye otras para cumplir sus fines...», para concluir calificándolas como «entidades municipales sui generis»... «ya que no dan lugar a una circunscripción administrativa territorial, nueva, distinta e independiente»<sup>91</sup>. E igualmente Boix Reig

<sup>86</sup> Morell Ocaña, L., *El Régimen Local...*, ob. cit., pág. 27-36. Estos entes puramente instrumentales (los segundos), dice el autor, quedan en la L.R.B.R.L. al margen de la condición jurídica de Entidades locales. Y cita, a los Organismos autónomos locales y los que puedan constituirse de acuerdo con el Derecho Privado: las sociedades mercantiles, las cooperativas, las fundaciones, los consorcios, las asociaciones de ámbito estatal o autonómico, entre otros.

<sup>87</sup> Sirva de apoyo el fallo de la S.T.S. de 3 de julio de 1993 (Ar. 5.493), Sala 3.ª, que reconoce a una Mancomunidad de la Comunidad Autónoma valenciana el ejercicio de la potestad expropiatoria (como competencia de ejecución, necesaria para la gestión del fin encomendado); ello, aunque el fallo sea desestimatorio por existir solución alternativa al trazado. En este punto, debe señalarse el contenido del art. 25.2 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, sobre Demarcación municipal de Andalucía, que expresamente niega a las Mancomunidades el ejercicio de la potestad expropiatoria indicando que se ejercerá por el municipio mancomunado en cuyo término se hallen los bienes objeto de expropiación, previo acuerdo del órgano colegiado de gobierno de la Mancomunidad.

<sup>88</sup> García de Enterría, E., *Curso de...*, ob. cit., pág. 385.

<sup>89</sup> Santamaría Pastor, J. A., *Apuntes de...*, ob. cit., págs. 770-771.

<sup>90</sup> Martín Mateo, R., *Entidades locales...*, ob. cit., págs. 28-30.

<sup>91</sup> Hernández Ruiz, R., «Las Mancomunidades municipales: Notas para el estudio de su objeto y eficacia», *R.E.V.L.*, n.º 28, págs. 602-603.

al calificarlas como Administración institucional, «Entes sin jurisdicción», «Organismos asociativos... homogéneos», para distinguirlos de los consorcios como heterogéneos y de las fundaciones, sociedades y empresas mixtas que cataloga como «organismos gestores o formas personificadas de gestión de servicios»<sup>92</sup>.

En una posición conciliadora de las distintas posturas se coloca Muro I Bas que aunque cataloga a las Mancomunidades municipales como entes institucionales, primero, porque no reconoce en ellas ninguno de los elementos de los territoriales y, segundo, por su instrumentalidad y por su especialidad, apuesta por las características del sujeto con independencia de la denominación que se le dé<sup>93</sup>.

En virtud de su carácter instrumental, dice, las Mancomunidades aparecen como «obra de un fundador que las crea» imponiéndole un fin contingente que no puede modificar sin la voluntad de sus fundadores a través de los Estatutos que también les impone.

La instrumentalidad como característica de estas Entidades se une con la nota de «especialidad» por parte de López González, lo que les circunscribe al marco de las competencias municipales, sin asumir la totalidad de las de los Municipios que la forman<sup>94</sup>.

Este fin también condiciona su campo de actuación, impidiéndole una acción general o universalizada en cuanto a sus competencias.

Desde otro ángulo importa destacar, al menos, la visión de Pemán Gavín al señalar a las Mancomunidades municipales como una modalidad de gestión de servicios<sup>95</sup>, sin que, a mi criterio, pueda encuadrarse a las Mancomunidades en ninguna de las formas de gestión directa o indirecta previstas en la L.R.B.R.L., art. 85, ni en el Reglamento de Servicios de la Corporaciones Locales de 1955, art. 41 y siguientes. Más bien creemos que el imperativo del art. 26.1 L.R.B.R.L. podría encuadrarle en alguna de las formas de «colaboración orgánica» descritas por Rivero Ysern que lleva al nacimiento de un ente dotado de personalidad jurídica para la satisfacción de intereses comunes<sup>96</sup>, aunque éste, en principio, esté ínsito en la actuación de las Administraciones Públicas, como dispone el art. 10 L.R.B.R.L., que lo llevaría necesariamente a la formación de un sujeto de similar importancia.

En definitiva, son Entidades locales formadas por la agrupación de municipios con intereses comunes, para la prestación de obras y servicios determina-

<sup>92</sup> Boix Reig, V., «Presupuestos e instrumentos para la funcionalidad de los Organismos institucionales de los Ayuntamientos», *R.E.V.L.*, n.º 215, págs. 476-477. Carácter institucional que reitera, ya sobre la L.R.B.R.L., en «Ordenación comarcal y planificación urbanística», En: Homenaje a Carlos Ruíz del Castillo. *I.E.A.L.*, 1985, pág. 31.

<sup>93</sup> Muro I Bas, X., «El Régimen competencial de...», ob. cit., págs. 124-125. Acude al art. 5 del Estatuto de Cataluña que emplea la expresión «entes funcionales» para referirse a las Mancomunidades.

<sup>94</sup> López González, J. I., «El régimen de las Mancomunidades de Municipios en Andalucía», En: Administración Instrumental. *Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas-IGO, 1994, tomo I, págs. 531-534.

<sup>95</sup> Pemán Gavín, I., «La representación de...», ob. cit., pág. 704

<sup>96</sup> Rivero Ysern, E., «Las relaciones interadministrativas», *R.A.P.*, n.º 80, págs. 70-71.

dos dentro de su competencia, configuradas por las correspondientes leyes de las Comunidades Autónomas, para cuyo cumplimiento cuenta con personalidad jurídica propia. Adoptan el *status* de Administración Pública y se integran dentro de la organización de la correspondiente Comunidad Autónoma.

#### IV. ACTUACIONES LLEVADAS A CABO POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

##### A) A NIVEL NORMATIVO

La C.A.E., en el marco de la legislación básica del Estado, tiene atribuidas competencias de desarrollo legislativo y de ejecución, en materia de Régimen local; así lo establece el art. 8.1 de su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo.

El ámbito de estas competencia está determinado por el art. 148.1.2 CE<sup>97</sup>, por la disposición Adicional primera de la L.R.B.R.L. y, en especial, en lo que nos afecta ahora, por la creación de organizaciones de ámbito... superior a los municipios, en los términos establecidos en el art. 2.2 del propio Estatuto<sup>98</sup>.

Dicho ésto, de inmediato hay que afirmar que no ha aprobado aún ninguna norma en desarrollo de tales competencias. Por tanto, utilizando las palabras de Martín Mateo, está marcada por la presencia de ciertas lagunas en el procedimiento que han de ser completadas por acuerdos intermunicipales<sup>99</sup>. No obstante, es intensa la tarea que realiza la C.A.E. para estimular la formación y consolidación de estas Entidades locales.

Así, en una primera fase y por Decreto 39/1989, de 9 de mayo, se estableció un régimen jurídico específico sobre subvenciones y ayudas para el fomento de estas entidades<sup>100</sup>. Y se hizo, de una parte, imponiéndose la Junta de Extremadura una especial atención al asesoramiento y apoyo en la constitución de nuevas mancomunidades y en el funcionamiento de las existentes y, de otra parte, dando prioridad (dentro de los programas y planes de inversión, de las distintas Consejerías, referidos a obras y servicios de la competencia municipal), a las inversiones propuestas

<sup>97</sup> Cual es, la alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen local.

<sup>98</sup> Que establece que la Comunidad Autónoma podrá estructurar mediante ley, su organización territorial en municipios y comarcas, de acuerdo con la Constitución. También podrá crear organizaciones supracomarcas.

<sup>99</sup> La regulación estatal, aún teniendo en cuenta la aplicación del *T.R.R.L.* y del *R.P.D.T.*, es insuficiente. Como establece el art. 44.3 *L.R.B.R.L.* el procedimiento de aprobación de los Estatutos se determinará por la legislación de las Comunidades Autónomas, ajustándose, en todo caso, a las reglas ya citadas.

<sup>100</sup> Así, por Orden de 10 de mayo de 1996 se convocan, como en años anteriores, subvenciones con tal fin, determinando su art. 7 que el presupuesto existente se distribuirá atendiendo a los siguientes criterios: a) Población y presupuesto de la Entidad; b) Carga financiera de la misma y c) Nivel de prestación de los servicios mínimos.

por estas entidades que supongan ejecución de obras y servicios en beneficio de «varios» (no de todos) municipios mancomunados o en proceso de mancomunidad.

El destino de las subvenciones será la financiación de operaciones corrientes necesarias para la prestación de los servicios mancomunados. Teniendo carácter prioritario las que se originen al constituirse la mancomunidad o las que se produzcan con ocasión de la ampliación a otros servicios o la mejora de los asumidos<sup>101</sup>.

Superada esta primera fase, según dice el prólogo del Decreto 58/1998, de 5 de mayo, que establece un régimen de ayudas para el desarrollo institucional de las Mancomunidades de Municipios de Extremadura y que deroga al anterior, es necesario atender a la consolidación de las existentes. Para ello se requiere el concurso de las Diputaciones Provinciales y de los propios Municipios y se acude a los instrumentos de coordinación previstos en la Ley 5/1990, de 30 de noviembre, de Relación entre las Diputaciones Provinciales y la Junta de Extremadura<sup>102</sup>. De una parte, se establece la firma de los correspondientes convenios de colaboración entre ambas Administraciones<sup>103</sup> para el desarrollo institucional de las Mancomunidades existentes y, de otra, se atribuye su valoración y apreciación a una Ponencia de la Comisión de Coordinación, creada por la citada Ley 5/1990<sup>104</sup>, dando participación a los Ayuntamientos de la Región a través de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (F.E.M.P.E.X.).

Según el art. 1 del citado Decreto 58/1998, por desarrollo institucional de las Mancomunidades de Municipios en Extremadura se entiende, toda actividad que tienda a mejorar las condiciones socioeconómicas de los municipios integrantes y que precisen, para su ejecución, el concurso de otras Administraciones Públicas. Y asimismo las tareas de implantación y/o consolidación de la sede y demás medios materiales y personales necesarios para el funcionamiento de la Mancomunidad.

Serán subvencionables los gastos corrientes y las inversiones dirigidas al mantenimiento y mejoras de las instalaciones, así como los servicios prestados de forma mancomunada. Teniendo prioridad los servicios y actividades que directa o indirectamente contribuyan a la dinamización socioeconómica de los municipios integrados, el número de los que se presten en la modalidad de gestión directa y la mejora de la calidad de los que venga gestionando.

Son circunstancias que modulan las subvenciones a conceder<sup>105</sup>, además del número de municipios mancomunados, que los servicios a prestar se sujeten a

<sup>101</sup> En este punto hay que recordar que las Mancomunidades Municipales que ostenten competencias de ejecución de obras y servicios de carácter municipal son beneficiarias, según el Real Decreto 1328/1998, de 1 de agosto, de la cooperación económica que el Estado presta a las inversiones de las Entidades Locales.

<sup>102</sup> Véase, Beato Espejo, M., «Articulación de las relaciones administrativas en la Comunidad Autónoma de Extremadura: En especial, la Ley 5/1990; de 30 de noviembre, de relación entre las Diputaciones Provinciales y la Junta de Extremadura», *R.E.A.L.A.*, 260, 1993.

<sup>103</sup> Beato Espejo, M., *Derecho Público de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Universidad de Extremadura-Junta de Extremadura, 1997, págs. 205-207.

<sup>104</sup> Beato Espejo, M., «Articulación de las relaciones...», *ob. cit.*, págs. 718-721.

<sup>105</sup> La primera convocatoria ha tenido efecto mediante Orden de 1 de junio de 1998.

precios públicos o a tasas, que generen cualquier tipo de ingresos, las contribuciones económicas aportadas por otras Administraciones Públicas y el grado de cumplimiento de las obligaciones financieras contraídas por las entidades integradas en la Mancomunidad.

Sobre este aspecto es importante destacar la previsión hecha por la norma que hace posible la revocación de la ayuda concedida en el caso de que los Ayuntamientos mancomunados no aporten la parte comprometida.

#### B) COMO ACCIÓN DE FOMENTO

Según datos elaborados por la Dirección General de Administración Local e Interior<sup>106</sup>, son 65 el número de Mancomunidades constituidas en la región hasta febrero de 1997, con los fines más diversos: el abastecimiento de agua<sup>107</sup>, la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos<sup>108</sup>, la creación de parque de maquinaria<sup>109</sup>, el planeamiento urbanístico<sup>110</sup>, el fomento del turismo<sup>111</sup>, las escuelas taller<sup>112</sup>, los servicios sociales y culturales<sup>113</sup>, la protección civil<sup>114</sup>, el saneamiento y la depuración de aguas residuales<sup>115</sup>, entre otros<sup>116</sup>.

<sup>106</sup> Véase «Mancomunidades de Extremadura», obra editada por la Consejería de Presidencia y Trabajo, Mérida, 1997. En ella se detalla, no sólo su número y ubicación provincial o interprovincial, sino también los municipios que integran cada una, la población y superficie que abarca, los fines (algunos tan abiertos como los que se dirigen a «la promoción y desarrollo integran» de los municipios que la integran, a «otros fines de competencia municipal», a «los comprendidos en los arts 25 al 28 de la Ley 7/85 de 2 de abril», a «otros fines de interés municipal»), fecha de constitución y de inscripción, los nombres de las personas que ostentan la presidencia y secretaría, la sede social, las subvenciones que ha ido recibiendo en los distintos años desde 1990 a 1996 y, por último, la circunstancia de pertenencia, en su caso, de los municipios integrantes, a otra u otras Mancomunidades de la Comunidad. En la presentación se hacen las siguientes observaciones que conviene destacar: a) Que se relacionan aquellas Mancomunidades que a pesar de no estar operativas no se ha adoptado el acuerdo de disolución y b) Que con posterioridad a la edición del trabajo se han constituido otras que estaban en tramitación. Las conclusiones que sacamos parten de los datos obrante en este trabajo.

<sup>107</sup> Están mancomunados el 49% de los municipios.

<sup>108</sup> Están mancomunados el 45% de los municipios.

<sup>109</sup> Están mancomunados el 48% de los municipios.

<sup>110</sup> Están mancomunados el 24% de los municipios.

<sup>111</sup> Véase Decreto 30/1996, de 19 de febrero, sobre acción concertada con municipios y mancomunidades de municipios para la mejora y potenciación de los recursos turísticos, que fomenta las inversiones tendentes a la mejora y embellecimiento de los entornos de tales entidades, mediante el acondicionamiento de márgenes y riberas de ríos, la construcción y embellecimiento de pequeños merenderos y zonas ocio y esparcimiento, de piscinas naturales, etc. Están mancomunados el 38% de los municipios.

<sup>112</sup> Están mancomunados el 7% de los municipios.

<sup>113</sup> Están mancomunados el 46% de los municipios.

<sup>114</sup> Véase la Orden de 23 de marzo de 1992, que establece un programa de ayudas para la instalación, organización y mantenimiento de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, para la creación y dotación de las Juntas Locales de Protección Civil y de los grupos de Pronto Auxilio y para la promoción de la vinculación voluntaria y desinteresada de los ciudadanos a la protección civil. Están mancomunados el 28% de los municipios.

<sup>115</sup> Están mancomunados el 18% de los municipios.

<sup>116</sup> Véase el Decreto 127/1994, de 18 de octubre, sobre acciones concertadas con municipios y mancomunidades de municipios en materia de creación y ampliación de suelo industrial, que mediante la firma de los correspondientes convenios hace posible la realización de infraestructuras e ins-

De ellas, 36 pertenecen a la provincia de Badajoz, 26 a la de Cáceres y 3 son interprovinciales. Constituidas antes de la entrada en vigor de la L.R.B.R.L., sólo 3 en la provincia de Badajoz (de las cuales, una ha sido inscrita con posterioridad y otra no consta la fecha de inscripción), y 6 en la de Cáceres (de las cuales, 4 han sido inscritas después de 1985 y una no consta la fecha de inscripción).

Asimismo, hay que señalar que de la 65 recogidas, 7 fueron constituidas antes de la aprobación del Estatuto de Autonomía de Extremadura. De ella, 2 en la provincia de Badajoz (una con inscripción posterior a 1983) y 5 a la de Cáceres (3 inscritas después y una tercera que no consta su fecha).

De los 382 municipios de Extremadura, 205 se integran en una sola Mancomunidad, 59 no están en ninguna, 87 pertenecen a dos, 26 a tres, 4 a cuatro y 1 está en cinco o más Mancomunidades, con lo cual hay que concluir que la configuración del mapa de mancomunidades se sitúa dentro de los límites racionales, aunque pueden y deben hacerse esfuerzo en la línea para reducir costes y aumentar eficacia en la gestión.

Del total de extremeños que reciben servicios mancomunados, que representa el 73% de la población de la Comunidad Autónoma, el 83% pertenecen a Badajoz y el 58% a Cáceres:

#### C) EN CUANTO AL REPARTO COMPETENCIAL

En relación con el nivel de competencias que le atribuye la legislación sectorial de la C.A.E. en aras a alcanzar la aplicación más estricta del principio de descentralización, creemos que no es necesario recorrer la legislación aprobada por la Asamblea de Extremadura para llegar a la conclusión de que no es pródiga la C.A.E. en la atribución de competencias a estos entes, sino que tan sólo les anima a colaborar, a participar, en el desarrollo de tareas de interés regional. Basta recordar el contenido del art. 30 de la Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales, que estimula a las Mancomunidades municipales a consignar partidas presupuestarias, dándoles preferencia en la concesión de subvenciones o transferencias en la forma que reglamentariamente se determine<sup>117</sup>.

#### D) SOBRE LA COLABORACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

En relación con el papel de las Diputaciones Provinciales de Extremadura en la constitución de tales Mancomunidad, interesa destacar su positiva influen-

---

talaciones (saneamientos, abastecimientos de agua, instalaciones eléctricas, canalizaciones telefónicas, viales adecuados al tráfico y al uso industrial, etc.) que conlleven dotación y oferta de nueva superficie neta o parcelaria de uso industrial. Asimismo el Decreto 123/1996, de 30 de julio, sobre regulación del programa de «dinamización deportiva municipal», que establece las condiciones básicas para el fomento y desarrollo de actividades deportivas en las instalaciones públicas de los Municipios extremeños, teniendo por base la contratación de licenciados y maestros especialistas.

<sup>117</sup> La previsión de la Ley 1/1990, de 26 de abril, sobre Coordinación de Policías Locales, en el sentido de que la Mancomunidades del territorio de la C.A.E. podían crear Cuerpos de Policías Locales, fue declarada inconstitucional mediante Sentencia 51/1993, de 11 de febrero.

cia y el apoyo técnico prestado para la gestión de los servicios mínimos de competencia municipal con la mayor eficacia y economicidad, como lo señala el art. 36.2, b) L.R.B.R.L. y el art. 30.6, g) del T.R.R.L.

Debe recordarse que la citad Ley 5/1990 declara de interés general de Extremadura, a los efectos de lo dispuesto en el art. 16 del Estatuto de Autonomía, la función propia de las Diputaciones Provinciales de «prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal<sup>118</sup>».

En suma, hay que decir que la Junta de Extremadura con esta decidida actuación pretende, entre otros objetivos, la mejor prestación de los servicios que se mancomunan, sentar las bases de una adecuada prestación de servicios en común, pero, sobre todo, instalar una organización supramunicipal, voluntaria y funcional, que dé solera, en su caso, al proceso de consolidación de una estructura comarcal no madurada suficientemente aunque viable en Extremadura, como sin duda creemos.

## V. REFLEXIÓN FINAL

A los quince años de la aprobación del Estatuto de Autonomía de Extremadura es obligado decir que la configuración normativa de la estructura territorial comunitaria debería ser una realidad distinta.

Carecemos de normas propias reguladoras del Régimen Local en los términos previstos en el art. 8.1 del Estatuto de Extremadura; no se han aprobado normas específicas sobre demarcación municipal, como tampoco en alguno de los sectores propios del reconocimiento, organización y funcionamiento de las Entidades a que se refiere el art. 2.2 del mismo Estatuto autonómico (municipios, entidades de ámbito inferior al municipio u organizaciones supramunicipales como las Comarcas o las Mancomunidades que aquí tratamos). Lo que no nos lleva a afirmar que la actuación de la C.A.E. en este terreno haya sido nula; muy al contrario, se han llevado a cabo grande actuaciones<sup>119</sup>. Pero el panorama jurídico continua non nato.

Es necesario diseñar un modelo de organización territorial que sirva de punto de partida para actuaciones futuras, aunque no sea tarea fácil, como señala Carro Fernández-Valmayor, ya que se implican todas las Administraciones Públi-

<sup>118</sup> Beato Espejo, M., «Articulación de las relaciones administrativas en...», ob. cit., págs. 677 y ss.

<sup>119</sup> Recuérdese la tarea realizada en el otorgamiento de personalidad jurídica al importante número de núcleos de población que formaban las llamadas Entidades Locales Menores dependientes del Instituto Nacional de Colonización (Véase mi libro *El Régimen Local y la Colonización Interior del siglo XX*, editado por la Universidad de Extremadura en 1990 y compárese, al menos en lo cuantitativo, con los datos reflejados en el más reciente, 1997, págs. 190-193, el *Derecho Público de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, editado por la Universidad de Extremadura y la Junta de Extremadura). Será objeto de un estudio próximo la tarea de análisis de los distintos procedimientos abiertos por la Junta de Extremadura a tal fin.

cas actuantes en el territorio autonómico<sup>120</sup>. Pero, con ello llegaríamos a un nuevo reparto competencial entre los distintos sujetos que tienen protagonismo en el territorio de la Comunidad, teniendo en cuenta su capacidad de gestión<sup>121</sup>, la necesaria colaboración entre ellos<sup>122</sup>.

Es verdad que ello implica una nueva distribución del poder como sin duda reconoce el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio<sup>123</sup>, pero, la Constitución española no impone la directiva de descentralización para que sólo se haga efectiva a nivel de Comunidad Autónoma, sino que también ha de estar presente en la organización territorial de éstas, dice Morell Ocaña. Y en ellas los intereses locales juegan un papel decisivo<sup>124</sup>.

Sería lamentable repetir ahora el ciclo de la precariedad local recordado por Muñoz Machado al decir que «Los Ayuntamientos carecen de medios, luego es el Estado (*ahora las Comunidades Autónomas*<sup>125</sup>) quienes deben encargarse de los nuevos asuntos»<sup>126</sup> o como decíamos nosotros a nivel de organización «el centralismo de Madrid no puede ser sustituido por el centralismo de Mérida»<sup>127</sup>.

En esta tarea posiblemente el punto de arranque debería haber sido o debería ser, como se quiera, atender a la atomización de pequeños municipios que dibujen la geografía extremeña<sup>128</sup>. La fusión como medida ya ha dejado constancia de

<sup>120</sup> Carro Fernández-Valmayor, J. L., «Autoorganización autonómica y entidades locales», *R.E.A.L.A.*, n.º 270, págs. 305 y ss.

<sup>121</sup> Sánchez Morón, M., «Las competencias de...», ob. cit., pág. 188. En esta tarea propone y con razón, de una parte, que se tenga en cuenta la capacidad de gestión de cada entidad local. Lo decíamos también nosotros al referirnos a las Diputaciones Provinciales. (Véase mi trabajo, «Articulación de las relaciones...», ob. cit. pág. 697). También recuerda que aunque la descentralización tiene sus efectos a nivel autonómico, la participación del Estado es imprescindible, y, por último, que se establezcan limitaciones ciertas, puesto que autonomía no equivale a libertad de decisión.

<sup>122</sup> Véase mis trabajos, ya citados, también de fechas distintas y distantes, sobre la situación de las Diputaciones Provinciales del territorio de la Comunidad Autónoma y su relación con la Junta de Extremadura; el primero publicado en 1993, «Articulación de las relaciones administrativas en...», y el segundo publicado en 1996, «Las Diputaciones Provinciales del territorio de...», donde mi criterio no es tan favorable.

<sup>123</sup> Dice la Sala en el Fj. 3 de la citada Sentencia: «...es lo cierto, que si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida. En definitiva, hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica».

<sup>124</sup> Morell Ocaña, L., «Las Entidades locales, elementos integrantes de la organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas», *R.E.D.A.*, n.º 55, pág. 349.

<sup>125</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>126</sup> Muñoz Machado, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, 1982, pág. 62.

<sup>127</sup> Beato Espejo, M., *Derecho Público de...*, ob. cit., pág. 178.

<sup>128</sup> Hay que señalar que el 28,39% de los municipios de Badajoz y el 54,59% de los de Cáce-

su ineficacia a nivel nacional y Extremadura no es una excepción. Lo que lleva a la supresión y por ende a la imposición que no está tan bien vista.

La alternativa está pues en potenciar el movimiento asociativo de los municipios a través de las distintas fórmulas que el Ordenamiento jurídico ofrece, ya citadas, tanto de Derecho público como de Derecho privado. Todas contribuyen, como se ha dicho, al fortalecimiento de la estructura local de la Comunidad, todas cumplen su papel en el necesario proceso de descentralización del poder y en la gestión, también descentralizada, que todas tienen encomendada y todas contribuyen al deber legal de prestación de los servicios públicos obligatorios que el Municipio como núcleo básico de la convivencia tiene encomendado. El reto está en dar a cada una el adecuado protagonismo en el esquema intracomunitario. Pero, no podemos dudar de que el acercamiento del poder público a los ciudadanos, el fomento de la participación de éstos en la tareas públicas y la vertebración de la sociedad en sí y de ella con los poderes públicos es una responsabilidad de todos en un Estado democrático.

El relación con el sujeto que aquí estudiamos, la Mancomunidad Municipal, y su vocación comarcalizadora, ya nos hemos pronunciado<sup>129</sup>. Allí planteábamos la proyección comarcal extremeña y la necesidad de su regulación. Allí decíamos que la relación entre ambos sujetos, Comarca y Mancomunidad, no es una alternativa excluyente, sino complementaria. Optar por regular el mapa comarcal no supone, a nuestro criterio, olvidar el fomento de las Mancomunidades municipales. Ni, por contra, la presencia cada vez mayor de éstas en el territorio extremeños nos lleva necesariamente a una distribución comarcal.

No es el momento de entrar en un tema tan atractivo, pero tampoco lo quedamos en el olvido.

Pero, volvamos a la necesaria regulación del régimen jurídico de las Mancomunidades municipales que antes hemos apuntado. La ausencia de normativa propia (ni singular sobre Mancomunidades ni general sobre el Régimen local) nos lleva necesariamente a que las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía, art. 8.1 (Desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica, en materia de Régimen local en la forma prevista en el art. 148.1.2 de la Constitución y, en especial, la creación de organizaciones de ámbito superior al municipio en los términos establecidos en el art. 2.2 del Estatuto), tienen que desarrollarse aplicando supletoriamente la legislación estatal no básica. Y partiendo de ahí, se han de construir los respectivos Estatutos reguladores del funcionamiento de las Mancomunidades, a las que serán también de aplicación las Ordenanzas y Reglamentos aprobados, en su caso, por los correspondientes Municipios.

---

res, tienen menos de 1.000 habitantes. Y que el 70,6% de los de Badajoz y el 90,42% de los de Cáceres tienen menos de 5.000 habitantes.

<sup>129</sup> Beato Espejo, M., *Derecho Público de...*, ob. cit., págs. 195-199.

Ello, aunque sea ortodoxo, en nada favorecer la consolidación de las peculiaridades propia de nuestra Comunidad Autónoma. Por tanto hay que favorecer el cambio<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup> Entre las Comunidades Autónomas constituidas cuentan con regulación propia, las siguientes: 1. Ley 6/1987, de 15 de abril, sobre Mancomunidades de Municipios de Aragón; 2. Ley 5/1991, de 27 de febrero, de Mancomunidades de Municipios de Baleares; 3. Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, modificada por la Ley 7/1995, de 21 de diciembre, artículos 39 a 46 y por la Ley 3/1998, de 4 de junio; 4. Decreto 110/1984, de 27 de septiembre, para el Fomento de Mancomunidades Municipales; 5. Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, artículos 113 a 117; 6. Decreto 140/1988, de 24 de mayo, que aprueba el Reglamento de demarcación territorial y población de los Entes Locales de Cataluña, artículos 90 a 104; 7. Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, artículos 63 a 66; 8. Ley 6/1990, de 2 de julio, Foral de Administración Local de Navarra, artículos 47 a 53; 9. Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local de La Rioja, modificada por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, artículos 59 a 75; 10. Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación municipal de Andalucía, artículos 23 a 32; 11. Ley 14/1990, de 26 de julio, reguladora del régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, art. 60; 12. Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, artículos 135 a 148; 13. Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, artículos 33 a 38.