



Comunidad de Madrid
Consejería de Gobernación

DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION LOCAL

Plaza de Chamberí, 8 • Teléfono 445 07 50 • Madrid

69/8909

MANCOMUNIDADES INTERMUNICIPALES

12

12/88.552



ABRIL 1985

Ayuntamiento de Madrid

FM-3052

I. Introducción

El cambio operado en el régimen jurídico de las Mancomunidades Intermunicipales voluntarias por virtud de la aprobación de la Ley Básica de Régimen Local y la suma actualidad de esta fórmula asociativa para la prestación de servicios de la competencia municipal aconsejan la presente publicación.

Teniendo en cuenta que la Disposición derogatoria primera de la Ley Básica de Régimen Local establece que solamente quedan derogadas las Disposiciones del Régimen Local anterior en tanto en cuanto se opongan, contradigan o resulten incompatibles con las Disposiciones de la Ley, habrá que proceder a una interpretación del régimen jurídico anterior para ver lo que queda subsistente por ser compatible con el régimen local establecido por la Ley Básica.

II. Qué son las Mancomunidades

Las Mancomunidades voluntarias son asociaciones de Municipios para el establecimiento y desarrollo conjunto de obras, servicios y otros fines propios de su competencia peculiar.

Tienen personalidad jurídica propia, pero no pueden asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos Municipios.

Se rigen por sus propios Estatutos.

La definición de las Mancomunidades voluntarias Intermunicipales está contenida en el artículo 44 de la Ley Básica de Régimen Local que coincide con las definiciones contenidas en la legislación anterior; concretamente en los artículos 10, 11 y 13 del Real Decreto 3046/77, de 6 de octubre.

III. Cómo se constituyen las Mancomunidades

Según el artículo 44, párrafo 3, de la Ley Básica de Régimen Local, el procedimiento de aprobación de los Estatutos de las Mancomunidades se determinará por la legislación de las Comunidades Autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas:

A) La elaboración corresponderá a los Concejales de la totalidad de los Municipios promotores de la Mancomunidad, constituidos en Asamblea.

B) La Diputación o Diputaciones Provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de Estatutos.

C) Los Plenos de todos los Ayuntamientos aprueban los Estatutos.

La legislación anterior regulaba el procedimiento para la constitución de las Mancomunidades voluntarias en los artículos 13, 14 y 15 del Real Decreto 3046/77, de 6 de octubre; en el artículo 3-2-a) de la Ley 40/81, de 28 de octubre; en los apartados 2-2 y 2-5 del Real Decreto 3351/83, de 20 de julio, y en los artículos 2-3 y 3-4 del Decreto 28/84, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

A la vista de estos artículos y en tanto en cuanto no se oponen al artículo 44 de la Ley Básica de Régimen Local, puede concluirse que en el procedimiento para la constitución de las Mancomunidades voluntarias deben observarse a su vez las siguientes prescripciones:

A) Que la aprobación definitiva por todos y cada uno de los Ayuntamientos interesados del acuerdo favorable a la constitución y a los Estatutos de la Mancomunidad debe ser adoptado por la mayoría absoluta legal de los miembros de la Corporación (más de la mitad de votos favorables).

B) Que debe cumplirse el trámite de información pública, por plazo de un mes, para recibir las reclamaciones que quieran formular los vecinos o interesados. La información pública se practica mediante publicación del proyecto de Mancomunidad en el tablón de anuncios de cada Corporación y en el "Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid".

C) La Comunidad de Madrid, a través de la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación, debe informar el proyecto de constitución de la Mancomunidad voluntaria, así como de sus Estatutos, antes de que los Plenos de todos los Ayuntamientos aprueben los referidos Estatutos.

D) Que ya no es preciso el dictamen del Consejo de Estado que preceptuaba el artículo 13-3 del Real Decreto 3046/77, de 6 de octubre.

IV. Cómo se hacen los Estatutos

En esta materia vamos a seguir las indicaciones contenidas en la Ponencia presentada por don Juan D'Anjou González a la segunda Asamblea Nacional de Mancomunidades de Municipios celebrada en Benalmádena en el mes de mayo de 1981.

Los Estatutos deben contener un mínimo de prescripciones, que pueden ordenarse en los siguientes bloques:

A) Municipios que comprende

El artículo 10-1 del Real Decreto 3046/77 se refiere únicamente a Municipios, igual que lo hacía el artículo 29 de la Ley de Régimen Local antigua. No obstante, durante estos últimos años han sido numerosas las Mancomunidades en las que junto a Municipios aparecen entidades locales menores, quizás al amparo del artículo 10 de la propia Ley de Régimen Local, que considera a ambas entidades municipales. También en algunos casos se aprobó la incorporación a las mismas de las Diputaciones Provinciales sin justificación alguna, ya que en realidad se trataría de auténticos consorcios. Especial atención merecen las Mancomunidades para fines urbanísticos, reguladas en la Ley del Suelo y Reglamento de Gestión Urbanística, donde se admite como miembro de las mismas a las Diputaciones, e incluso al Estado.

B) El lugar en que radiquen sus Organos de Gobierno y Administración

Las opciones principales a este respecto son la de fijar los Organos de Gobierno de la Mancomunidad en un Municipio que puede ser unas veces el Municipio cabecera natural o geográfica, otras el Municipio mejor comunicado, otras el Municipio donde radique la maquinaria y los equipos. Otra opción es la de establecer la capitalidad de una manera rotativa anual, bienalmente, etcétera, y, por último, una fórmula alternativa sería establecer los Organos de Gobierno donde esté el Alcalde que esté presidiendo la Mancomunidad en ese momento.

La elección del sistema deberá hacerse en razón a las circunstancias concretas de cada colectividad de Municipios que pretendan crearla.

Generalmente el domicilio estará radicado en la propia Casa Consistorial del Municipio, pero excepcionalmente (caso de Mancomunidades muy importantes) ningún inconveniente existe para que puedan tener local propio.

C) Número y forma de designación de los representantes de los Municipios que han de integrar la Comisión gestora de la Mancomunidad

Cualquier miembro corporativo de los Municipios integrantes, que sea elegido por el Pleno correspondiente, puede ser representante del Municipio en la Comisión gestora de la Mancomunidad.

Puede adoptarse, en cuanto al número, que corresponda a cada Municipio diversas opciones: A) representación igualitaria para todos, cualesquiera que sea su aportación, participación en los servicios a gestionar, o población. B) representación proporcional, de modo atenuado o en su forma más pura. C)

Representación mixta normal, consistente en un número de representantes mínimo para cada Municipio y otro proporcional a cualesquiera de los módulos que se hayan adoptado. También se puede establecer una representación mixta combinada con el voto consistente en que el número de representantes es igual para todos los Municipios, pero proporcional el de votos atribuidos a cada uno de los representantes en razón a los módulos que se hayan adoptado.

D) Fines

Los fines han de ser concretos. En ningún caso pueden ser fines genéricos y además estos fines no pueden agotar la totalidad de los que integran la competencia municipal. Ello no obsta para que se pueda prever la escalonada gestión de los fines, así como la asunción futura de otros fines por la Mancomunidad que puedan ir acordándose por los Municipios integrantes de la misma, con idénticos trámites que para la aprobación o modificación de los Estatutos. La realidad nos muestra la existencia de Mancomunidades para la realización de los fines municipales más diversos, dentro del catálogo del antiguo artículo 101 de la Ley de Régimen Local.

También es de interés contemplar la posibilidad, en el supuesto de multiplicidad de fines, de que los Municipios miembros lo puedan ser para todos o algunos de los mismos. Supuesto que se reflejará en el régimen de votación, contabilidad, aportaciones, etcétera.

En el supuesto de tratarse de fines urbanísticos, habrá de tenerse en cuenta la posibilidad de hacerlo con sujeción a las especiales previsiones que la legislación del suelo señala para competencia de las mismas. A este respecto deberán tenerse en cuenta los artículos 9 y 10 del Reglamento de Gestión Urbanística.

E) Recursos económicos

Los recursos económicos de las Mancomunidades voluntarias son los mismos que los de los Municipios. Por lo tanto, el catálogo será el siguiente:

- a) Ingresos de derecho privado.
- b) Subvenciones y otros ingresos de derecho público.
- c) Tasas por la prestación del servicio o la realización de actividades de su competencia.
- d) Contribuciones especiales para la ejecución de obras o para el establecimiento, ampliación o mejora de servicios de la competencia de dichas entidades.
- e) Los precedentes de operaciones de crédito.
- f) Multas.

Especial significación tienen los recursos de las Mancomunidades constituidos por las aportaciones de los Municipios que integren o formen parte de las mismas. Dichas aportaciones serán determinadas de acuerdo con lo establecido en los Estatutos respectivos. Lo que interesa destacar es que las Mancomunidades tienen una hacienda propia para la gestión, de cuyos ingresos es aplicable las mismas reglas que para esos mismos conceptos en los Municipios.

En relación a las aportaciones municipales, hay que tener en cuenta la posibilidad de que en los Estatutos se regule la necesidad de que las aportaciones extraordinarias sean ratificadas por cada uno de los Municipios miembros, y la posibilidad de que por la Mancomunidad se pueda exigir de Hacienda la retención a favor de la Mancomunidad de las aportaciones adecuadas por los Municipios.

También es de interés reflejar en los Estatutos si la Mancomunidad asume la imposición y exacción de los ingresos o solamente la exacción de los mismos en relación a los ingresos de derecho público. Igualmente será interesante contemplar el supuesto de excedentes en la gestión de la Mancomunidad, con la posibilidad de reinvertir en la mejora y ampliación del servicio (autofinanciación), y en la no aconsejable (salvo supues-

tos de realización de obras concretas), distribución entre los Municipios asociados.

F) Plazo de vigencia

El plazo de vigencia de la Mancomunidad podrá ser determinado, para una obra o servicio concreto, o de modo indefinido, en tanto que no se acuerde la disolución.

Intimamente ligada a esta cuestión estará el contemplar los supuestos de separación de un Municipio, con la imputación al mismo de derechos y obligaciones en su caso.

G) Procedimiento de modificación de los Estatutos

Generalmente el procedimiento será el mismo que para su aprobación inicial, por lo menos en cuanto a publicidad y garantía para los administrados y el informe preceptivo de la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Comunidad de Madrid.

H) Casos de disolución

Es fundamental prevenir en los casos de disolución la liquidación de bienes, derechos, acciones y obligaciones de la Mancomunidad que se disuelve, sin olvidar la situación del personal funcionario o laboral que prestase servicio en la misma.

Para el supuesto de disolución antes de terminarse las obras o de implantarse los servicios para los cuales se constituyó la Mancomunidad, deberá preverse qué entidad proseguirá la misma hasta su conclusión, y cómo se garantizarán los derechos de los acreedores.

Junto a estos contenidos mínimos de los Estatutos, la experiencia aconseja incluir otros contenidos que se enumeran a continuación:

A) Denominación

Conviene que las Mancomunidades tengan un nombre y para ello puede adoptarse o bien una denominación geográfica comarcal, o bien el accidente geográfico base de la propia finalidad de la Mancomunidad (río, monte, cordillera, etcétera), o bien la actividad objeto de la Mancomunidad o bien los nombres de los Municipios integrantes o el resultante de las iniciales de los mismos.

B) Forma de gestión de los servicios

En los Estatutos podrá hacerse constar simplemente la constitución del ente local, municipal, que es la Mancomunidad y dejar completa libertad a los Organos de Gobierno de la misma para que puedan utilizar cualesquiera de las formas de gestión previstas en la legislación. Pero también puede señalarse cuál haya de ser esa forma de gestión, en concreto, para evitar posteriores enfrentamientos dentro del seno de la Mancomunidad.

C) Organos de Administración de la Mancomunidad

Los Organos serán normalmente los previstos en el antiguo Reglamento de población y demarcación territorial (Comisión gestora, Presidente y Vicepresidente), pero pueden ampliarse con otros Organos colegiados de carácter más reducido, como pudiera ser una Comisión Permanente o una Comisión de Gobierno.

D) Competencias de los distintos Organos de Administración



Para el supuesto de no regularse otra cosa en los Estatutos, serán de aplicación al Presidente de la Mancomunidad las competencias fijadas para el Alcalde con relación al régimen de Sesiones, de publicaciones, ejecución de acuerdos, etcétera.

E) Separaciones

Si en los Estatutos se ha previsto la posibilidad de que un Municipio se separe unilateralmente de la Mancomunidad, puede haber casos en que suponga prácticamente imponer la disolución de la Mancomunidad entera por no ser viable que continúe. Por eso es muy conveniente que en los Estatutos se regule minuciosamente los supuestos de liquidación de derechos, de bienes y obligaciones para el caso de que un Municipio se separe unilateralmente de la Mancomunidad. También es muy conveniente en esta materia regular la vinculación de los Municipios a los acuerdos adoptados por la Mancomunidad. El principio general esencial es el de la vinculación de los Municipios asociados a los acuerdos adoptados por los Organos de Administración de la Mancomunidad, siempre que se trate del cumplimiento de los fines de la misma y sean de

carácter ordinario. Podrá diferenciarse aquellos que, de carácter extraordinario, puedan necesitar ratificación de los Municipios mancomunados.

V. Cómo funciona una Mancomunidad

La Mancomunidad funciona a base de un Organismo de Gobierno, llamado Comisión gestora, que asume las competencias para la gestión de las obras y servicios mancomunados.

Dicha Comisión gestora está integrada por representantes de los Municipios mancomunados en la forma que determinen los correspondientes Estatutos.

Las Comisiones gestoras o Juntas de Mancomunidad estarán integradas por un Presidente, un Vicepresidente que le sustituye en sus ausencias, y el número de vocales que señalen los Estatutos; así como por un Secretario.

Cuando no se hallare previsto estatutariamente otro sistema de designación, el Presidente y el Vicepresidente serán elegidos del seno de la Junta en sesión extraordinaria y por mayoría absoluta de votos.

