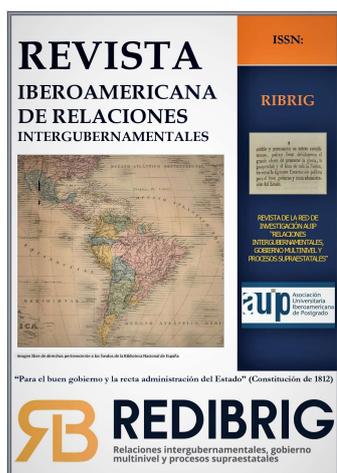


LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS EN ESPAÑA: UN BALANCE DE 35 AÑOS

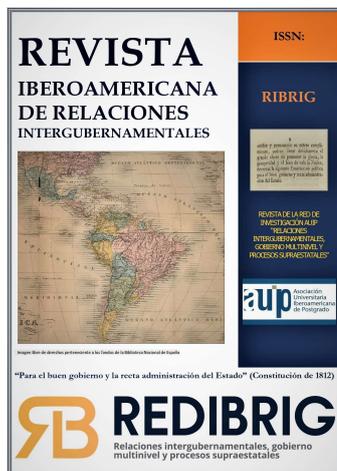
Juan José Arauz Salmerón
Doctorando investigador
Universidad de Cádiz
juanjosearauzsalmeron@gmail.com

SUMARIO: I. ANTECEDENTES DE LAS MANCOMUNIDADES EN ESPAÑA. II. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MANCOMUNIDADES. III. MARCO JURÍDICO DE LAS MANCOMUNIDADES EN EL TERRITORIO ESPAÑOL. IV. ¿POR QUÉ SE HA PASADO EN OCHO AÑOS, DE MÁS DE MIL CUATROCIENTAS MANCOMUNIDADES A LAS NOVECIENTAS ACTUALES? V. ¿CUÁL ES EL CONTENIDO DE FONDO DE LAS VENTAJAS Y PROBLEMAS QUE PLANTEAN LAS MANCOMUNIDADES EN ESPAÑA? VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.



Para citar: J. J. Arauz, Salmerón, "Las Mancomunidades de Municipios en España: Un balance de 35 años", *RIBRIG*, 2, 2021, 1-33.

RESUMEN: Este artículo realiza un balance sobre los últimos 35 años de aplicación de la Ley básica 7/1985 en materia de Mancomunidades y, en particular, analiza los posibles factores que han influido en el proceso de reducción de las Mancomunidades de Municipios en España de los últimos ocho años. A tal fin, estudiamos los antecedentes de estos entes de asociación supramunicipal, sus ventajas e inconvenientes, su marco jurídico y los posibles problemas que plantean su constitución. Sigue abierto en España el debate entre quienes invocan la necesidad de eliminar la duplicidad entre Administraciones públicas y cumplir las normas sobre sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, y quienes consideran que las Mancomunidades de Municipios integran más adecuadamente el territorio, promueven economías de escala y garantizan

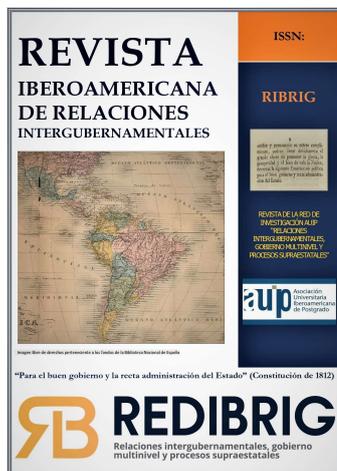


la supervivencia de pequeños municipios fruto de las políticas sobre entidades locales supramunicipales diseñadas y financiadas por las Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales.

PALABRAS CLAVES: Mancomunidad de municipios; Constitución; supramunicipalismo; diputación provincial; España.

ABSTRACT: This article offers a general reflection on the last 35 years of application of the Law 7/1985 in the field of the Commonwealths of Municipalities and discusses the possible factors that have influenced the process of reducing municipality commonwealths in Spain over the past eight years. To this end, we examine the background of these supra-municipal association bodies, their advantages and disadvantages, their legal framework and the possible problems posed by their constitution. The debate remains open in Spain between those who invoke the need to eliminate duplication between public administrations and comply with the rules on financial sustainability and budgetary stability, and those who consider that the Commonwealths of Municipalities more appropriately integrate the territory, promote economies of scale and guarantee the survival of small municipalities resulting from policies on local supra-municipal entities designed and financed by the Autonomous Communities and Provincial Councils.

KEYWORDS: COMMONWEALTH. CONSTITUTION. ENTITIES. SUPRAMUNICIPAL. PROVINCES. SPAIN.



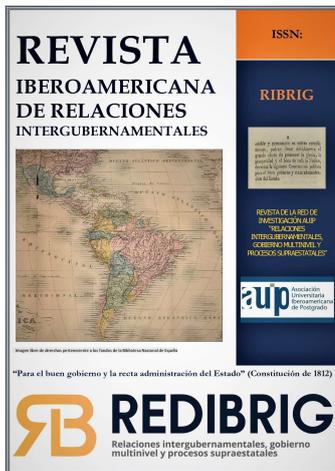
I. ANTECEDENTES DE LAS MANCOMUNIDADES EN ESPAÑA

El municipio —la institución gubernamental más cercana a la ciudadanía— es la pieza básica dentro del gran *puzle* de entes territoriales que forman la organización del territorio español.

Durante la fase imperial de Roma, la península ibérica empezó a fraccionarse territorialmente, adquiriendo diversas formas de gobierno y administración en toda su geografía. Posteriormente, más adentrados en la Edad Media y la Edad Moderna, surgieron divisiones a lo largo del territorio de «todas las Españas»¹, formadas por variedad de particiones territoriales de diferentes tamaños y regímenes. En la Alta Edad Media, el poder del Rey apenas se diferenciaba del mando que ejercía un señor feudal, con quien la población estaba vinculada en ámbitos reducidos como las villas señoriales y donde, sólo tenían vigencia las normas jurídicas junto a las aldeas y las ciudades (Tomás y Valiente, 2001: 140-141).

La inmensa mayoría de población vivía en marcos rurales convertidos en tierras señoriales, dentro de un sistema feudal donde el siervo aceptaba la relación con su señor a cambio de protección y seguridad. Casi todos los señores eran también siervos, integrantes de una sociedad totalmente jerarquizada, donde un valvasor era un siervo de un conde, y el rey muchas veces siervo de un duque. El poder real se afianzaba a raíz de las victorias conseguidas en las batallas de conquista y a través de las uniones matrimoniales, y en Europa, surgieron nuevas ciudades. Frente al poder feudal, la vida en la ciudad le iba ganando la batalla a la vida en el campo y junto a las

¹ *Decretos del Rey Don Fernando VII: año primero de su restitución al trono de las Españas, se refieren todas las reales resoluciones generales que se han expedido por los diferentes ministerios y consejos desde 4 de mayo de 1814 hasta fin de diciembre de igual año* (Vol. 4). Edic. de F. M. de Balmaseda. Imprenta real. 1819.



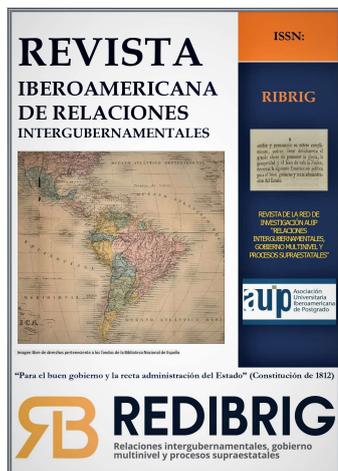
murallas de muchísimas ciudades, se creaban barrios — artesanales mayoritariamente— que terminaban finalmente integrándose poco a poco en la ciudad. A estos barrios se les denominó «burgos» y a quienes los poblaban «burgueses».

A finales del siglo XI, Europa experimentó un considerable aumento demográfico, se consolidaron fronteras delimitadas en los Tratados y leyes del siglo XII donde se detallaban tanto los perfiles como el tamaño de los reinos hispánicos, pero la concesión de fueros² con determinados privilegios y libertades, fue el factor determinante que consolidó los centros urbanos de la época.

Los reyes y los señores feudales concedían sustanciales ventajas a quienes se instalaban en las ciudades, la principal de las cuales era la concesión de una autonomía jurisdiccional que permitía a los vecinos elegir tanto a oficiales, como a jueces para que gobernasen sus ciudades. A estas comunidades de vecinos que disfrutaban de la citada autonomía se les llamaba municipios, un concepto que no tenía una connotación poblacional, sino un carácter normativo que aludía al régimen jurídico del municipio en cuestión, lo que dio lugar a que alguno de ellos tuviera un alto grado de autonomía.

A partir de la Baja Edad Media y durante la Edad Moderna, las instituciones locales entran en un periodo decadente provocado por varios hitos históricos. El gobierno municipal se convierte en oligarca a partir del Ordenamiento de Leyes dispuesto por el Rey Alfonso XI en las Cortes de Alcalá. El Concejo General o Concejo abierto se transforma en un concejo más pequeño «Ayuntamientos, Cabildos, Regimientos y Consells», cu-

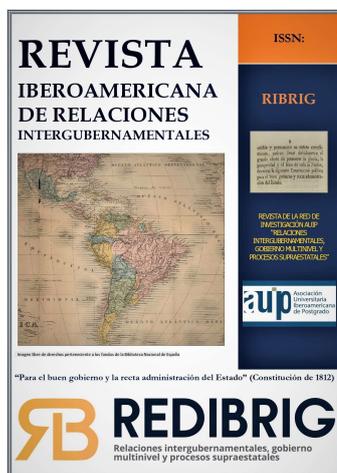
² El término «fuero» es de los más usados jurídicamente en la Alta Edad media salvo en Cataluña. Significaba norma jurídica, conjunto de normas u ordenamiento jurídico en un lugar determinado (Tomás y Valiente, 2001: 140-141).



Los miembros eran designados en determinadas ocasiones por elección popular y en su inmensa mayoría por decisión real, quedando el gobierno local en manos de oligarcas locales dejando al pueblo con escasa representación. Los Ayuntamientos —debido a la dependencia de la Monarquía— tenían solamente autonomía para algunas competencias concretas, como pudiera ser administrar el patrimonio de su municipio o gestionar el abastecimiento (Ysern, 2004: 28-29).

Aunque después de la experiencia del modelo francés de intendencias a finales del siglo XVIII, el primer atisbo de reorganización del territorio español en nuestra historia contemporánea se mostrara en un decreto de José Napoleón I, el cual contenía una división de 38 prefecturas que recibieron el nombre de sus respectivas capitales (Morán, 1990: 568-569) para nuestra historia constitucional española el modelo municipal actual tiene su origen en la Constitución de 1812, como se puede apreciar en la redacción de su artículo 320.

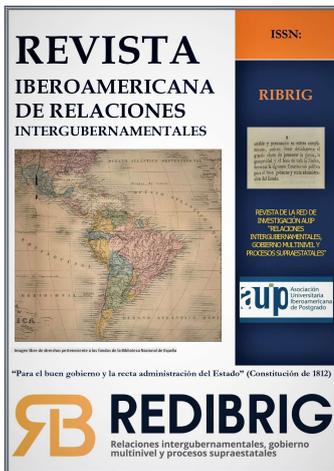
Otro artículo de la Constitución de 1812, concretamente el número 10, también dispone en su capítulo primero la organización del territorio de las «Espanñas», pero quizás el texto más específico de la primera etapa constitucional fue el Decreto CCLXIX, de 23 de Junio de 1813, de exclusivo contenido local, que desarrollaba las funciones y competencias de los Ayuntamientos en la «Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias», aprobada en desarrollo del artículo 321 de la Constitución de 1812. No obstante, la Ley I del Título XVIII, norma de Carlos V de 1766 sobre nombramientos de diputados y síndicos personeros del común para el buen régimen y administración de sus abastos, ya nombraba distintos números de diputados en función de la población que tuviera un determinado territorio (Vázquez, 2007: 62-63).



En 1813, las Cortes Generales, preocupadas por el objetivo político de la situación territorial, manda a Felipe Bauzá, destacado marino y geógrafo de la época, el encargo de realizar un proyecto sobre la división en cuarenta y cuatro provincias del territorio español, con cuatro campos de estudio: la pobreza, la riqueza, la extensión del territorio y, las principales preocupaciones de la población. Posteriormente, el Concejo de Estado redujo las provincias a treinta y nueve.

El 4 de mayo de 1814, Fernando VII suprimió la Constitución de 1812 mediante decreto, disolviendo todos los Ayuntamientos y volviendo al absolutismo. En 1819, Francisco Javier de Burgos y del Olmo, periodista y director en aquel entonces de la revista «El Imparcial», publicaba en esta última varias ideas o propuestas sobre el territorio español y la importancia de la división territorial. Las ideas de Javier de Burgos sobre la división territorial partían de reflexiones personales adaptadas del proyecto de Bauzá, y con la referencia de la constitución de los antiguos reinos españoles.

El 1 de enero de 1820 en las Cabezas de San Juan, Rafael del Riego —militar y político liberal— volvió a proclamar la Constitución de 1812, comenzando un periodo constitucional de tres años donde los municipios, tomaron como referencia la citada «Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias». Fueron tiempos donde primaban los principios de libertad y en los cuales surgió la ley considerada por algunos autores como un verdadero código de la Administración local, el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, Ley para el Gobierno económico-político de las provincias. Las competencias que la «Instrucción de 1813» atribuía a los Ayuntamientos fueron ampliadas con esta ley, sumando servicios tales como la sanidad, la asistencia médica e incluso la beneficencia. Otras competencias propias de los Ayuntamientos eran supervisadas por el jefe político y sujetas

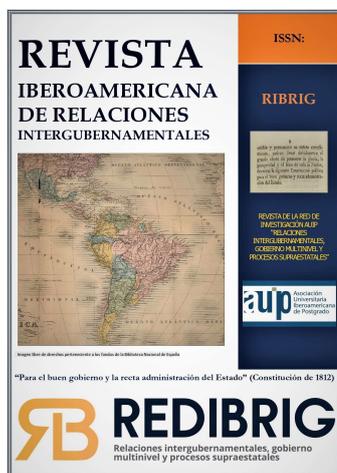


a la aprobación de las Diputaciones, tales como los censos, las obras públicas, la administración de los fondos públicos, etc. Aunque la figura del alcalde tuviese en esos años competencias propias, sus actuaciones estaban su-peditadas al jefe político de la provincia y/o Presidente de la Diputación.

Tras la muerte de Fernando VII en 1833, el 23 de octubre del mismo año Javier de Burgos es nombrado Secretario del Estado y del Fomento al comienzo del reinado de Isabel II y la regencia de María Cristina de Borbón, y mediante un decreto que obtuvo el beneplácito de los Ministros de la época, se aprobaba un proyecto de límites en las provincias compuesto por un informe detallado y un mapa que mostraba una división del territorio español en cuarenta y nueve provincias, con designación de sus capitales salvo Navarra y las tres provincias vascas.

La Ley provincial de 1870 y posteriormente el Estatuto provincial de Calvo Sotelo en 1925, dieron lugar a que la provincia —como la conocemos actualmente— se reconociera como ente local.

Desde entonces a nuestros días, sigue cuestionándose la incapacidad de las provincias para resolver individualmente problemas que se le pudiesen plantear a la ciudadanía, a lo que se une el rechazo del ente provincial en algunas Comunidades Autónomas como Cataluña y su eliminación durante los años 80 del siglo pasado como ente de gobierno en las Comunidades Autónomas uni-provinciales. Sin embargo, no se discute la utilidad de la provincia como circunscripción electoral en las elecciones generales y autonómicas, ni su eficacia para asumir la financiación de proyectos y competencias sobre obras y servicios en municipios de más de 5.000 habitantes.

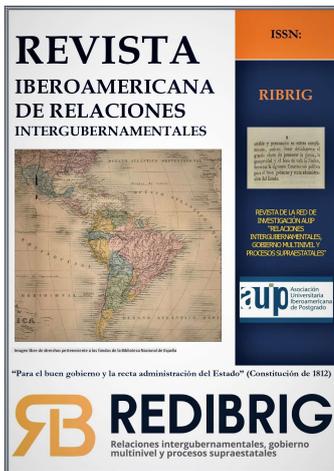


En el ámbito local, tras aprobarse la Constitución de 1978 y los posteriores estatutos de las diferentes autonomías españolas, diferentes figuras irrumpieron en el marco jurídico español para intentar paliar problemas vecinales a través de la cooperación entre diferentes municipios con los mismos intereses. De todas ellas, el ente de cooperación más antiguo entre municipios españoles es la Mancomunidad de Municipios, cuyo origen se remonta a la Ley Municipal del 20 de Agosto de 1870 para facilitar la prestación de servicios de municipios pequeños, aunque otros antecedentes históricos, postulan que las primeras mancomunidades de las que tenemos datos en España nos remontan a la Edad Media, mancomunidades creadas para gestionar recursos del pasto y de los montes (Carazo, 2010): 450-451).

La Constitución de 1978 permite la creación de Mancomunidades a tenor de lo dictado en su artículo 141.3, donde nuestra carta magna ofrece la opción a los municipios españoles de asociarse en entidades supramunicipales. Como hemos citado anteriormente, las mancomunidades se crean con voluntariedad y ante la necesidad de cooperación entre municipios con intereses comunes, al ser estos municipios incapaces de asumirlos individualmente. A través de las mancomunidades, los municipios pueden ofrecer servicios a la ciudadanía compartiendo gastos y, por ende, ahorrando en costes, si bien se prohíbe constitucional y legalmente que puedan ofrecer todo el conjunto de sus servicios municipales a través de una mancomunidad.

A lo largo del siglo XX en España se ha regulado desde distintas formas de gobierno la cooperación entre municipios, pero ha sido la Ley de Bases de Régimen Local de 1985³, la que realmente ha propiciado un aumento con-

³ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>



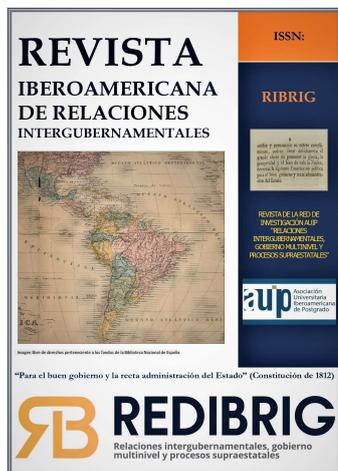
siderable de mancomunidades a lo largo de todo el territorio español, hasta llegar en 2012 a mil cuatrocientas treinta y dos mancomunidades repartidas por toda España

Aproximadamente un 70 por ciento de los municipios españoles pertenecen a una mancomunidad, concentradas mayoritariamente en Comunidades Autónomas como Andalucía, Madrid, Navarra, País Vasco, Asturias, Castilla-León o Castilla-La Mancha. Varios autores identifican —aludiendo al alto número de municipios españoles con escasa población— la fragmentación de estos como causa que favorece paralelamente un gran número de mancomunidades en España (Font, 2000: 5-6).

Lógicamente, las Comunidades Autónomas con mayor número de municipios son las que forman el grueso del total de municipios mancomunados. En contraposición, algunas Diputaciones Provinciales han predispuesto que algunos municipios hayan recurrido a la figura del consorcio, cooperando entre ellos para prestar servicios a la ciudadanía, como es el caso de las provincias de Jaén y Almería, donde hay un escaso número de mancomunidades.

Desde 1978, España ha pasado de tener 8.045 municipios a los 8.131 existentes en la actualidad. La complicada racionalización del espacio supramunicipal junto a la imposibilidad de un solvente desarrollo de políticas municipales, ha favorecido que las Comunidades Autónomas sean las encargadas de dictar leyes que regulen la posible fusión de los municipios.

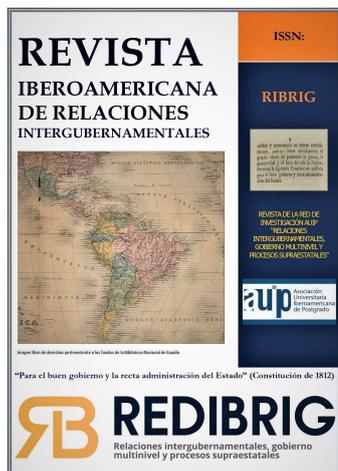
Actualmente, están constituidas 953 mancomunidades en España, según datos extraídos de la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP), lo que supone un acusado descenso respecto a las mancomunidades creadas en el año 2012. Este mismo



año, desde la Secretaría del Estado del Ministerio de Administraciones Públicas, mediante un estudio realizado sobre municipios excesivamente endeudados, se detectó que aproximadamente unos tres mil de ellos no cumplían con la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera⁴, demorando estos en demasía el pago a sus proveedores y, según fuentes del Ministerio, no pudiendo gestionar siquiera sus propios intereses de una manera eficaz. La intención del Gobierno de la Nación al respecto era suprimir todas las mancomunidades dentro de un proyecto de reforma en toda la Administración, siendo las Diputaciones las que asumirían las competencias de los ayuntamientos que no cumplieran con la anteriormente citada Ley de Estabilidad Presupuestaria.

La supresión de todas las mancomunidades —según el Gobierno— traería consigo la reducción de cargos públicos y una considerable racionalización de los niveles salariales de sus dirigentes, con el consiguiente ahorro de dinero público en favor del Estado. Por aquel entonces gobernaba en España el Partido Popular, que intentó llegar a un consenso con el PSOE y el resto de las fuerzas políticas para suprimir todas las mancomunidades. Sin embargo, la propuesta tuvo el contundente rechazo por parte de la gran mayoría de alcaldes de los municipios que formaban casi la totalidad de las mancomunidades de municipios vigentes en la época, poniendo incluso en un aprieto político al presidente por aquel entonces de la FEMP, Juan Antonio Zoido, representante político del Partido Popular, teniendo que rectificar este al Ministerio de Administraciones Públicas de su propio partido y «rebajando» la propuesta a que se eliminaran solo las mancomunidades que no constataran económicamente su eficacia y eficiencia. Gran parte de los miembros de la FEMP, comunicaban al Gobierno que si quería suprimir

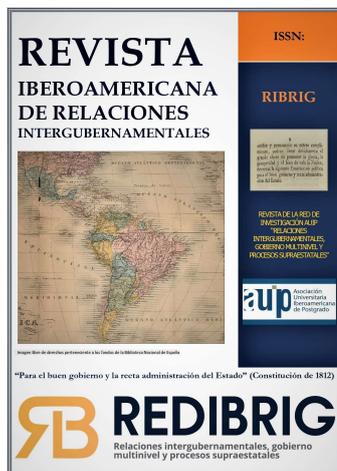
⁴ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730>



todas las mancomunidades tendrían que reformar la Constitución de 1978, pues su artículo 141 en su apartado tercero, dispone que se puedan crear agrupaciones de municipios. El Consejo de Estado —máximo órgano consultivo del Gobierno de España— a tenor de la propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas sobre la supresión de todas las mancomunidades, contradujo en su Dictamen 567/2013 (Hacienda y Administraciones Públicas) el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para disolverlas, concretamente en el punto V de Consideraciones Generales, el apartado b.1 dedicado al régimen aplicable a las mancomunidades y a las entidades de ámbito territorial inferior al municipal dispone:

“A la luz de la jurisprudencia constitucional extractada, no ofrece dudas que la regulación de los requisitos relativos a la creación y extinción de estas entidades -y aun la correspondiente a la atribución de competencias- escapa al ámbito en que debe desenvolverse la legislación básica del Estado, lo que obliga a reconsiderar la regulación proyectada en aquellos aspectos cuya determinación por el legislador estatal pueda suponer una intromisión en la esfera competencial autonómica no admisible desde el punto de vista del esquema constitucional de distribución de competencias; en particular, la supresión de estas entidades como consecuencia de la disolución imperativa en los supuestos previstos en el anteproyecto”.

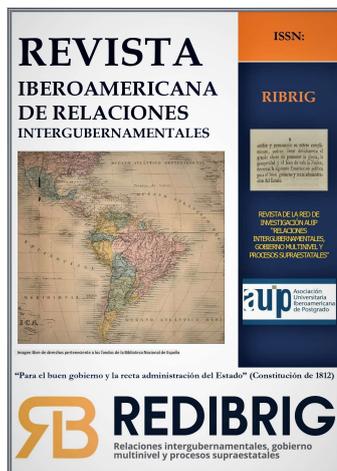
El debate sobre la duplicidad de administraciones públicas sigue sobre la mesa y algunos partidos del espectro político español, amparándose en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, reiteran en cualquier foro que



los pequeños municipios deben ceder su gestión exclusivamente a las Diputaciones provinciales (Jurado, 2018) o bien a las comarcas y Áreas Metropolitanas, lo que puede dar lugar a la extinción de lo que hoy conocemos como mancomunidad.

II. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS

La Constitución de 1978 dejó muy abierta la formulación de entidades supramunicipales, su artículo 141.3 dispone la posibilidad de crearlas y también en su artículo 148, se puede apreciar cómo nuestra carta magna otorga un papel determinando a las Comunidades Autónomas en el desarrollo de las corporaciones locales. Años más tarde, la ley de Bases de Régimen Local de 1985, articula la supramunicipalidad formulando las características básicas que ha de tener definiendo las competencias y objetivos de las distintas entidades locales que contempla. Como hemos expuesto anteriormente en este artículo, las mancomunidades son las entidades locales supramunicipales más implantadas en España, este hecho se debe en gran parte a las características de la ley de Bases de Régimen Local de 1985 y su fácil adaptación a las necesidades de los municipios en cuanto a prestación de servicios se refiere. Las mancomunidades nacen por definición como entidad local de cooperación voluntaria intermunicipal, es decir, se crean a partir de la iniciativa municipal y de común acuerdo entre todos sus miembros. Es pues una entidad «inter pares». Este hecho la diferencia de otras entidades como los consorcios que pueden tener entre sus miembros entidades locales de distinto rango, e incluso sociedades públicas. A diferencia de otras entidades locales como las comarcas, su creación no depende de desarrollos legislativos ni de gobiernos, las mancomunidades son entidades locales de base asociativa que voluntariamente se constituyen para ejecutar planes, gestionarlos, prestar servicios a los ciudadanos y realizar proyectos, como también, potenciar un



desarrollo social, equilibrado, económico, igualitario y sostenible. En definitiva, son entes territoriales que tienen personalidad jurídica y capacidad de obrar plena, independiente de la que puedan tener los municipios que las integran.

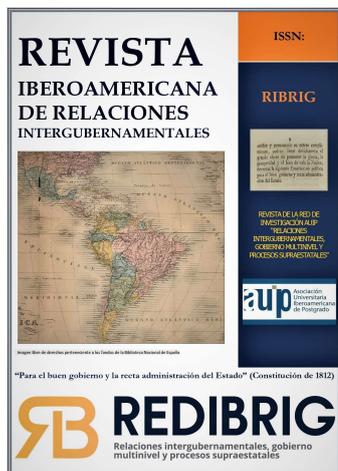
El Decreto de 16 de diciembre de 1950⁵, por el que se aprobó el texto articulado de la Ley de Régimen local, de 17 de julio de 1950, en su artículo 10 ya disponía como Entidades Municipales al Municipio, la Entidad Local Menor, la Mancomunidad municipal voluntaria y, la Agrupación municipal forzosa. Actualmente, la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, sigue reconociendo a las Mancomunidades como Entidades Locales, a tenor de lo dictado en su artículo 3, donde dispone: “Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales: a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía; b) Las Áreas Metropolitanas; y c) Las Mancomunidades de Municipios”.

13

Por consiguiente, encuadramos a las mancomunidades de municipios dentro de las Entidades Municipales, correspondiéndoles la naturaleza de estas, constituyéndose como agrupaciones voluntarias y superpuestas de carácter territorial, abarcando más de un municipio y, con competencias específicas a los fines para los que han sido creadas.

El artículo 32 de la Ley de Régimen local ya le atribuía a las Mancomunidades capacidad jurídica plena y con representantes elegidos conforme a lo reflejado en sus estatutos. Las características propias de las Mancomunidades son las siguientes: a) Personalidad jurídica propia; b) La naturaleza de las Entidades Municipales; c) Voluntariedad; y d) Competencias específicas de los Municipios que las integran.

⁵ BOE num.363, número 363, de 29 de diciembre de 1950.



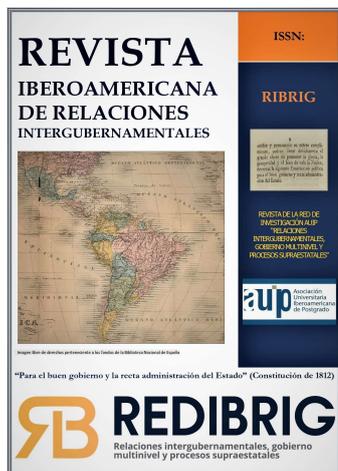
La Ley de Régimen Local ya permitía también la constitución de mancomunidades con Municipios no limítrofes o de distinta provincia, siendo competentes los plenos de los Ayuntamientos para disolver, modificar o constituir Mancomunidades.

Los acuerdos para constituir una Mancomunidad, se deben tomar con el voto favorable de las dos terceras partes de los Ayuntamientos que la conforman y, en todo caso, de la mayoría absoluta legal de miembros de la corporación.

Los estatutos de una Mancomunidad son su norma jurídica básica, configurándolas funcional, organizacional y jurídicamente. No siempre tienen que tener obligatoriamente carácter constitucional, el carácter funcional, organizacional y jurídico de una Mancomunidad puede reflejarse en un acuerdo y/o convenio. Deben estar sometidos a un singular procedimiento de elaboración y aprobación conforme al artículo 44.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, dándoles esta última una notoria rigidez en cuanto a modificación y derogación se refiere.

Difieren por ejemplo de los estatutos de un consorcio en que los de las mancomunidades, regulan corporaciones interadministrativas municipales, regidas por un marcado principio de asociacionismo, marcado por los principios de igualdad, autonomía y libertad que pudiera tener una entidad pública al servicio de la ciudadanía.

En los estatutos de una Mancomunidad deben ir reflejados obligadamente: a) El lugar donde radiquen sus órganos de administración; b) Los Municipios que conforman la Mancomunidad; c) Los fines de la Mancomunidad; d) El procedimiento a realizar para modificar los Estatutos; e) Los plazos de vigencia; f) Recursos económicos; g) La cantidad de Concejales que deben formar la Comisión Gestora y la forma en que estos son designados; y h) Como disolver la Mancomunidad.

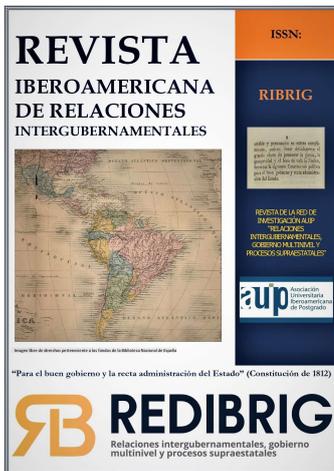


Atendiendo al principio de garantía institucional de la autonomía local que ampara a los municipios según lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución de 1978, las Mancomunidades pueden asumir una gran variedad de competencias sin vaciar a los Ayuntamientos de responsabilidades municipales. Por otro lado, el artículo 42 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, dispone que las Comunidades Autónomas conforme a lo reflejado en sus estatutos, pueden crear en sus territorios Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios que tengan intereses comunes o presten un servicio en el mismo ámbito. El artículo 152.3 de la Constitución del 78 y la STC 214/1989, de 21 de diciembre, nos muestran como las Leyes autonómicas determinan su ámbito territorial, la composición de sus órganos de gobierno y los recursos económicos que se le asignan. De todos modos, la creación de una Comarca no conlleva que los municipios pierdan las competencias enumeradas en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

15

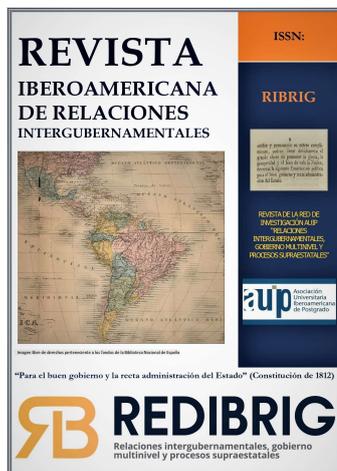
Las mancomunidades tienen determinado su ámbito territorial según el número de municipios asociados que las integran. Pueden integrarse en ellas municipios de una misma o distinta provincia, pudiéndose incorporar municipios que ni siquiera sean limítrofes, pero tengan fines comunes. Estos fines deben estar relacionados con intereses públicos municipales y realizables mediante las competencias que tengan reconocidas los municipios que compongan las mancomunidades. Como se expone anteriormente, los estatutos deben determinar específicamente el fin o fines que pudiera tener una mancomunidad.

El artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, dispone que las Comunidades Autónomas podrán crear mediante ley y previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones, otras entidades locales



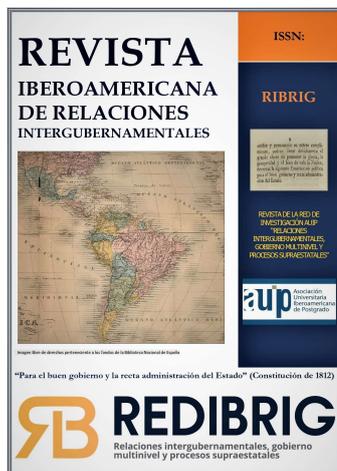
como son las Áreas Metropolitanas, integradas por municipios de grandes aglomeraciones urbanas y cuyos núcleos poblacionales, están vinculados económica y socialmente. Se diferencian de las Mancomunidades en que las Áreas Metropolitanas son el resultado de una descentralización de competencias de las Comunidades Autónomas, para satisfacer intereses territoriales que exigen una gestión propia, suponiendo las Áreas Metropolitanas la institucionalización de un nivel de gobierno para la gestión en régimen de autonomía de los intereses propios que les sirve de sostén al organismo, por contra, las Mancomunidades se desenvuelven en la exclusividad de sus competencias locales, prácticamente dando igual que desarrollen una sola competencia o gestionen varias, la importancia radica en que estas sean municipales.

Las Comunidades Autónomas de Valencia y Cataluña dispusieron leyes para crear Áreas Metropolitanas, Valencia concretamente fue la primera Comunidad Autónoma que adaptó conforme al artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, su sistema metropolitano. En la Comunidad Valenciana, la Ley 1/1986, de 21 de diciembre crea el Área Metropolitana de "L'Horta", definiéndola como una Administración territorial y con una serie de competencias previstas por el Parlamento Valenciano, al margen de las que pudiesen tener los Municipios integrados en dicha área. En años posteriores, la Comunidad Valenciana no atribuiría competencias al Área de "L'Horta", llegándose incluso a encomendar a un ente dependiente de la Comunidad Autónoma, la Ordenación del Transporte en el Área de Valencia, como dicta la Ley 1/1991, de 14 de febrero, lo que «provocó» que la Ley 4/1995, de 16 de marzo, reformara la Ley originaria para aclarar el ámbito propio de actuación de la Entidad, evitando disfuncionalidades constatadas y dotando al ente de mayor efectividad en su gestión.



Cataluña se considera otra Comunidad Autónoma experimentada en la creación de Áreas Metropolitanas a tenor de lo dictado en el artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Con su Ley 7/1987, de 4 de abril, creó la “Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamientos de Residuos”, también, la “Entidad Metropolitana de Transportes”. La primera creada para la prestación del servicio de transporte público de viajeros por el Área Metropolitana, la segunda, la coordinación de servicios relacionados con el tratamiento del agua potable y la eliminación de aguas residuales. Estas competencias en años posteriores se transfirieron a órganos dependientes de la Generalitat de Cataluña, dando lugar a dudas suscitadas por la eficacia de unas entidades metropolitanas influenciadas por la Administración autonómica, y competencias interferidas entre Mancomunidades y empresas públicas de la zona.

Otras zonas de Andalucía, como fueron Sevilla, la Bahía de Cádiz y el Campo de Gibraltar, no han logrado la creación autonómica de Áreas Metropolitanas, si bien en estos territorios existen importantes Mancomunidades con una heterogénea gama de competencias y alternativas a la Administración metropolitana. Como ejemplo, las Mancomunidades de la Bahía de Cádiz que comprenden gran variedad de Municipios, tienen entre sus funciones la «ordenación del territorio», obras públicas, «conservación del patrimonio histórico», recogida de residuos sólidos urbanos, abastecimiento de agua, «medio ambiente», etc. Cabe decir, que a estas Mancomunidades al igual que otras repartidas por la Geografía nacional, se les encomienda competencias que concurren a veces con las competencias autonómicas, excediendo de las que le son propias de los Municipios, tal y como dicta el artículo 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.



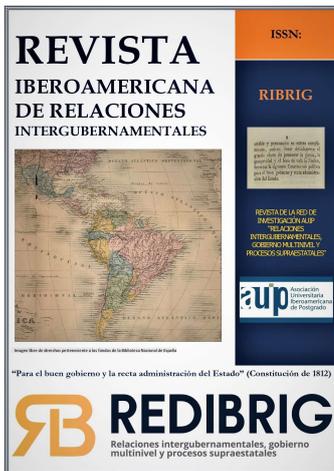
III. MARCO JURÍDICO DE LAS MANCOMUNIDADES EN EL TERRITORIO ESPAÑOL

Los Entes Locales tienen contemplado el derecho a asociarse en el Instrumento de Ratificación, de 20 de enero de 1988, de la Carta Europea de 15 de octubre de 1985 de Autonomía local, realizada en Estrasburgo, a tenor de lo dictado en su artículo 10 donde declara el «derecho de asociación de las Entidades Locales» en el ejercicio de sus competencias y en el ámbito de la Ley, el derecho a asociarse con otras Entidades Locales para realizar tareas de interés común.

La Constitución Española de 1978 reconoce en su artículo 137 a los Municipios como personalidades jurídicas plenas e incluso, les otorga autonomía para gestionar sus intereses. Es importante reseñar que no es lo mismo tener «personalidad jurídica plena» que «plena capacidad de obrar» (Fermoso, 2012).

La ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, a lo largo de su contenido establece en varios artículos las competencias que la ley atribuye a los municipios. En su artículo 7 se dispone que las competencias de los Municipios, Provincias, Islas y demás entidades locales, sólo podrán ser determinadas por Ley. Las normas recogidas en la LRBRL son de idéntico «corte» a las comprendidas en la Carta Europea de Autonomía Local, por consiguiente, las competencias básicas de las Entidades Locales vienen otorgadas por la Constitución y/o por la Ley.

Las mancomunidades de municipios, como entes de cooperación municipal, difieren de otras figuras de naturaleza jurídico-pública supeditadas al Derecho Administrativo. En las mancomunidades prevalece la asociación entre administraciones de igual naturaleza —como se constata en el artículo 44.1 de la LRBRL y en la anteriormente citada Carta Europea de Autonomía Local— por el



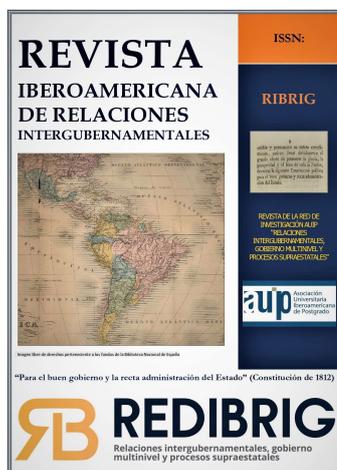
contrario, en el Consorcio⁶ como otra posible figura de cooperación municipal, prevalece una colaboración y/o cooperación entre administraciones públicas de distinto nivel territorial que tienen los mismos fines.

Los estatutos forman las normas jurídicas de las mancomunidades, tanto orgánica como funcionalmente, aunque, los estatutos de una mancomunidad no tienen que tener obligatoriamente un carácter constitutivo, sus fines pueden estar plasmados en un acuerdo y/o convenio. Se convierten por tanto en norma municipal, superada según la LRBRL a un proceso de elaboración y aprobación afectos a los municipios que componen la mancomunidad.

Desde un punto de vista competencial, el régimen local ha evolucionado con los ordenamientos autonómicos, teniendo siempre presente el carácter bifronte expreso en nuestra Constitución del 78 sobre materias competentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, regulando estas últimas, la estructura local de su territorio y las relaciones administrativas entre las entidades que integran.

El régimen local de las Comunidades autónomas dependía si estas tenían autonomía plena o diferida, la Comunidades Autónomas con plena autonomía y dentro del marco constitucional, asumían el tratamiento sobre Régimen local, por el contrario, las Comunidades Autónomas con autonomía diferida carecían de estas competencias, excluyendo la posible alteración de términos municipales dentro de su territorio dispuesto en el artículo 148.1.a de la Constitución de 1978 y, necesitando una habilitación transferida por parte de la Ley de Régimen Local.

⁶ En Derecho administrativo un consorcio es una organización de derecho público entre una o más entidades públicas -Administración- y uno o más sujetos u organizaciones de Derecho Privado.

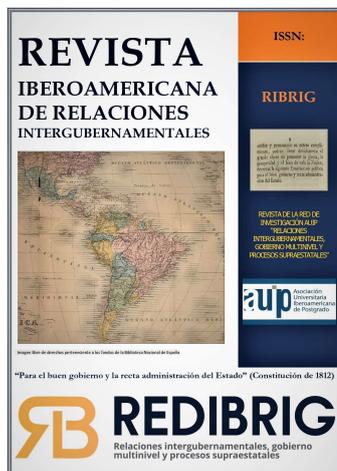


En los años 90 del siglo XX, las distintas Comunidades Autónomas, a excepción de Cataluña, aprobaban parcialmente Leyes y disposiciones en materia de régimen local, sirva como ejemplo la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Madrid y Murcia. Fue en los años siguientes cuando las Comunidades Autónomas inician un periodo legislativo donde se aprobaron Leyes generales de régimen local, planteando aspectos jurídicos sobre las entidades locales y su organización del territorio. Algunas de las Leyes planteadas fueron:

- Ley Foral de Navarra 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local, modificada por Ley Foral 15/2002, de 31 de mayo.
- Ley de Canarias, 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.
- Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local, modificada por Ley 21/2002, de 5 de julio.
- Ley de la Rioja 1/2003 de la Administración Local.

20

La LRBRL no contemplaba control alguno sobre las Mancomunidades, transfiriendo este a las Comunidades Autónomas, teniendo que dirimir el Tribunal Constitucional en la STC 214/1989 que esa falta de control de la LRBRL sobre las Mancomunidades de Municipios, no era lesiva para las Comunidades Autónomas y, que la LRBRL podía ampliar la autonomía municipal. La jurisprudencia —a falta de normal legal autonómica— desde la STS de 20-12-1998 ha venido declarando que los Municipios tienen la exclusiva competencia para aprobar la creación de Mancomunidades, por otro lado, el Tribunal Constitucional como se dispone en la STC 214/1989 dicta que las Comunidades Autónomas pueden examinar los estatutos de las Mancomunidades y examinar su legalidad antes de aprobarse. Como ejemplo de esta casuística, la Ley Catalana de 2 de abril de 1987 exigía que antes de

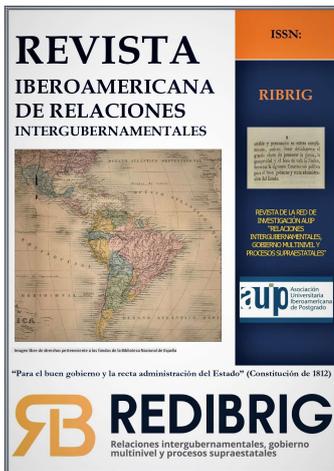


la aprobación de los estatutos de las Mancomunidades en los plenos de los Ayuntamientos relacionados, se enviara a su Consejería de Gobernación los proyectos de estatutos para que la citada Consejería emitiera posibles rectificaciones o detectara algún tipo de ilegalidad y/o irregularidad en estos. Igualmente, la Ley andaluza 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal, dispone que sea la Consejería de Gobernación quien emita en un plazo de 30 días, un informe del proyecto de estatutos, siendo la Asamblea posteriormente la que debe considerarlos o no.

IV. ¿POR QUÉ SE HA PASADO EN OCHO AÑOS, DE MÁS DE MIL CUATROCIENTAS MANCOMUNIDADES A LAS NOVECIENTAS ACTUALES?

Los municipios tienen que cumplir con la legislación vigente para ofrecer un mínimo de servicios que mejoren el bienestar de sus vecinos. Por consiguiente, la cooperación intergubernamental es esencial para los municipios más débiles económicamente, sobre todo de la España rural o despoblada⁷. A las entidades locales les pertenece una pequeña proporción del gasto público en cumplimiento del principio constitucional de suficiencia financiera, aunque sin reconocimiento de autonomía financiera, lo que, sumado al reducido tamaño poblacional de algunas de ellas, hace que los diferentes gobiernos locales no puedan afrontar servicios obligatorios demandados por los ciudadanos. También es notoria la poca densidad de población en España, siendo de las más bajas de Europa occidental «aproximadamente noventa y tres habitantes por kilómetro cuadrado». A excepción de la Comunidad de Madrid, la población española se encuentra concentrada en la periferia del territorio español, siendo las zonas del centro de la península las más despobladas (Álvarez, 2010).

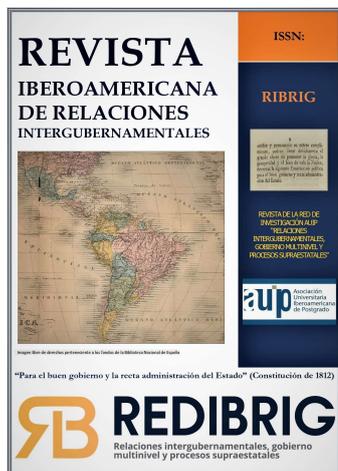
⁷ La España despoblada hace referencia a sus zonas rurales que sufren la despoblación y el abandono. Fuente <https://www.xn--espaadespoblada-1qb.es/> (2021).



Sumando los municipios en España con una población superior a los cincuenta mil habitantes, comprenderían más del 52% de la población española, el resto, no superan los cinco mil habitantes por municipio, según datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2021).

Constituir una mancomunidad en España y su posterior registro tanto ministerial, autonómico o provincial, puede conllevar diferentes procedimientos en las distintas administraciones relacionadas y por ello, consecuentes discrepancias a la hora de contabilizar un número real de mancomunidades registradas.

Para disolver una mancomunidad debe tenerse en cuenta tanto el artículo 33 como el 35 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Se dispone en el apartado 2 del citado artículo 33, que los acuerdos de las Corporaciones Locales relativos a la creación, modificación o disolución de Mancomunidades, así como a la aprobación y modificación de sus Estatutos, requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. El art. 35 también dispone que: 1. 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 un informe sobre el proyecto de Estatuto; y c) Los Plenos de todos los Ayuntamientos aprobarán los Estatutos con el voto favorable de la mayoría del número legal de sus miembros. Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de Mancomunidades. Resumiendo, en caso de disolución de una mancomunidad se debe requerir: El acuerdo del Pleno de la Mancomunidad donde

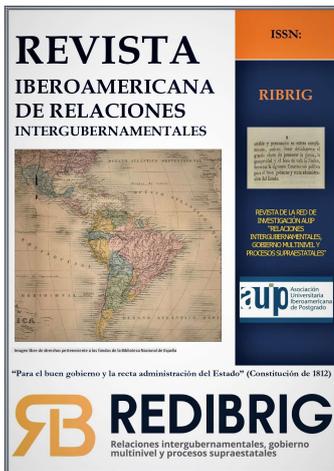


se acuerde la disolución; un informe de la diputación provincial relacionada; y los distintos acuerdos de los plenos de los Ayuntamientos con voto favorable de la mayoría del número legal de sus miembros. Además, disolver una mancomunidad conlleva una baja en los distintos registros institucionales que puede no quedar reflejada en sus respectivas bases de datos, lo que conlleva una dificultad agregada para determinar el número exacto de mancomunidades existentes en España.

Las mancomunidades —ligadas a la prestación de servicios por parte de los municipios que las componen— tienen como objetivos una amplia amalgama de prestaciones para la ciudadanía: Tratamiento de residuos, agua y limpieza, medio ambiente, Cultura, etc. Sin embargo, esta concepción de objetivos no ha impedido una opinión extendida social y políticamente sobre el despilfarro de dinero público que implica la duplicidad de competencias entre administraciones públicas (<https://cincodias.elpais.com/>, 2010). España ha adoptado un sistema de gobierno y administración pública basado en la división vertical de poderes, lo que supone tanto ventajas como inconvenientes en cuanto a organización territorial se refiere, esta situación, provoca discrepancias sobre la eficiencia y racionalización de algunas administraciones debido a la duplicidad de competencias.

El modelo del Estado Autonómico y sus políticas públicas, pusieron freno al desequilibrio demográfico territorial producido por la poca estabilidad económica que dio a España el Plan de Estabilización de 1958⁸, consolidado en la última etapa del franquismo.

⁸ El Plan de Estabilización de 1959 o Plan Nacional de Estabilización Económica, fue un conjunto de medidas económicas aprobadas por el gobierno de España en 1959. Carrera, Albert; Tafunell, Xavier (2004). *Historia económica de la España contemporánea*.

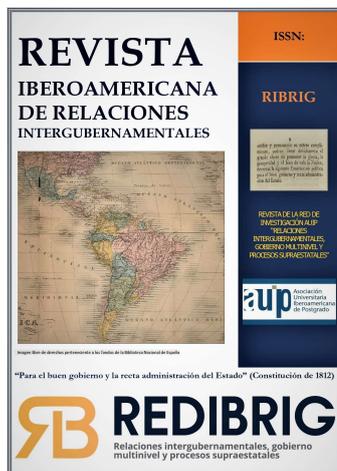


Por otro lado, en los años 60 del siglo XX la población española empezó a trasladarse en su inmensa mayoría a las zonas costeras de la península, traslados provocados por el aumento del turismo y su transformación en el principal motor económico de los municipios periféricos.

En Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, se creó la Comisión para la Reforma de la Administración Pública (en adelante, CORA). Esta comisión elaboró en 2013 un informe presentado al Consejo de Ministros que pretendía reformar la estructura y el funcionamiento de la Administración Pública en España, pero lo único que consiguió en el citado informe, fue implantar el identificativo CORA en algunas reformas legislativas (<https://datos.gob.es/>, 2021). Las entidades locales, junto a las Comunidades Autónomas, apoyaron las propuestas de la CORA para reformar las administraciones públicas, algunas de estas propuestas consistían en la eliminación de duplicidades de las Comunidades Autónomas, la racionalización del gasto público, el impulso de la Factura electrónica, reformar la Ley de subvenciones y, poner en valor la Administración electrónica. Los sucesivos informes de la Cora a lo largo de los últimos años nos indican que han ido enfocados a la reforma de las administraciones públicas desde un carácter puramente estatal, haciendo poco hincapié en la posibilidad de fusionar las competencias de los entes locales en pro de racionalizar el gasto público.

Actualmente a nivel estatal, resultaría imposible una política que redujera la cantidad de municipios existentes, esa potestad correspondería a las Comunidades Autónomas, pero los principales gobiernos de estas últimas tampoco estarían por la labor, teniendo en cuenta que administran más del cincuenta por ciento de los recursos de todas las Administraciones Públicas.

Muchos municipios son miembros de dos o más mancomunidades y sus objetivos no son homogéneos, unos objetivos son propios de unas Comunidades Autónomas



concretas y otros ni existen, sirva como ejemplo Cataluña, donde la mayoría de las competencias se refieren a residuos, agua y limpieza, prestando otro tipo de servicios mediante consorcios.

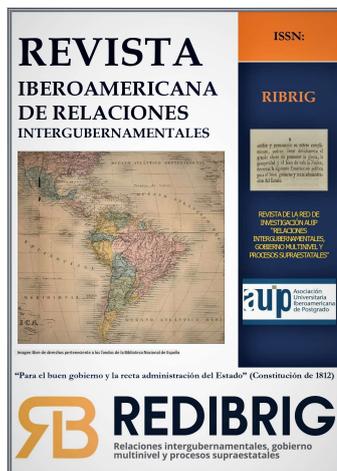
Todo este compendio de factores citados en este epígrafe, junto a la posibilidad de eliminar duplicidades en la gestión de las administraciones en aras de ahorrar dinero público, pueden haber sido el detonante para que, en estos últimos años, las mancomunidades en España hayan sufrido un fuerte descenso en cuanto a número se refiere.

V: ¿CUÁL ES EL CONTENIDO DE FONDO DE LAS VENTAJAS Y PROBLEMAS QUE PLANTEAN LAS MANCOMUNIDADES EN ESPAÑA?

El artículo 22 de la Constitución de 1978 reconoce con carácter general el el derecho de asociación y el artículo 141.3 de la misma donde se permite la agrupación de municipios de distintas provincias, los principios fundamentales del sistema local español —subsidiariedad y suficiencia financiera— y, las competencias designadas por al legislador. El marco jurídico relacionado muestra una línea tradicional sobre organización territorial, incentivando la configuración de agrupaciones municipales contra una posible reducción del número de municipios⁹, del cual, nace la figura de la Mancomunidad como modelo más representativo de posibles asociaciones municipales.

Algunas Comunidades Autónomas incluso realizaron un esfuerzo económico en aras de fomentar la figura de las mancomunidades, véase el caso de Extremadura,

⁹ Así se muestra en los primeros trabajos sobre autonomía y comarcas de Martín Mateos (1964), Albí (1966) y Ocaña (1972). En la actualidad García Álvarez (2005) y Sánchez Blanco (2006), según compilación de López Ramón. F.: «Políticas ante la fragmentación...», cit., p. 92.



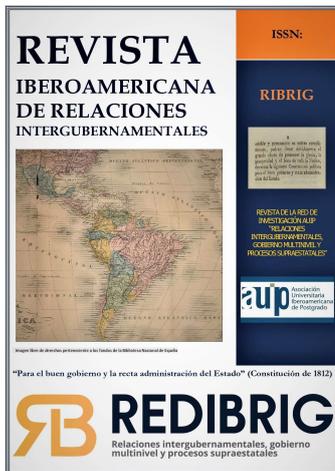
donde la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y Entidades locales menores de Extremadura, reguló todo el territorio regional a través de las mancomunidades integrales.

Tras muchos años de impulso asociativo en España, la actualidad nos indica que las instituciones han sufrido un duro golpe de realidad en relación con la solvencia de las mancomunidades. Exceptuando casos aislados, los distintos gobiernos —tanto a nivel estatal como autonómico— no han solventado los problemas de las entidades locales, incluso, algunos vienen reclamando la reducción de mancomunidades. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en su preámbulo ya nos atisba un cambio de criterio en estos últimos años respecto a la eficacia y/o eficiencia de la figura de las mancomunidades, cuando en su preámbulo dispone que se deben evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones.

26

Algunos autores (Roselló, 2013) exponen que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, advierte sobre la posible disolución de las entidades locales deficitarias si no sanean su economía interna. De la misma manera en el año 2013, desde el Consejo de Estado y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se iniciaban restricciones para limitar el campo de acción de las Entidades Locales que no fueran eficientes¹⁰. La citada reforma de la Administración Local hizo saltar todas las alarmas de las Mancomunidades en España, al ser la primera vez en democracia que se planteaba una disminución de las estructuras del Estado con el fin de eliminar duplicidades y, paralelamente, disolver las más de mil mancomunidades españolas que existían en el 2013. Esta propuesta generó un debate político sobre las mancomu-

¹⁰ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: Nota explicativa de la Reforma Local, 05/03/2014, p. 9.

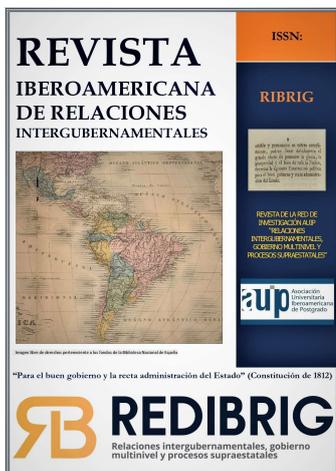


nidades contraponiendo los partidos políticos de la oposición, la eliminación de duplicidades administrativas a las Diputaciones Provinciales como reducción del gasto público, obviando en sus contraposiciones casos de corporativismo, enchufismo y redes clientelares en las que han estado o siguen estando inmersos incluso judicialmente. Llamativos son los sueldos de algunos directivos de empresas públicas que pueden llegar a triplicar el de todo un presidente de Comunidad Autónoma, por citar un ejemplo, según datos dispuestos de Europa Sur (R. A., 2013, 10 julio), en el 2013 veinte cargos de la compañía pública ARGICSA «empresa de servicios de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar», sumaban el 11,25% del gasto en personal de la empresa, cobrando el director general 103.355,06 euros brutos anuales, en el mismo año, el presidente de la Junta de Andalucía era perceptor de unas retribuciones estipuladas en 63.808 euros anuales.

Desde la FEMP, en estos últimos años se ha seguido impulsando las políticas locales para facilitar la cooperación de municipios mediante la figura de las Mancomunidades. Para ello en su estructura organizacional, existe una comisión de trabajo dedicada exclusivamente a las Mancomunidades y compuesta por un Presidente, un Vicepresidente y varios vocales, todos ellos concejales y/o alcaldes de varios municipios.

La comisión, en su XII pleno de la FEMP (Provincias, 2021) aprobó varias resoluciones con el fin de fortalecer estatalmente la figura de las Mancomunidades y las políticas locales, entre ellas:

- a) La defensa de la existencia de Mancomunidades que junto con otras administraciones ofrezcan una prestación de servicios públicos de calidad para evitar mediante la economía de escala, la duplicidad de competencias.

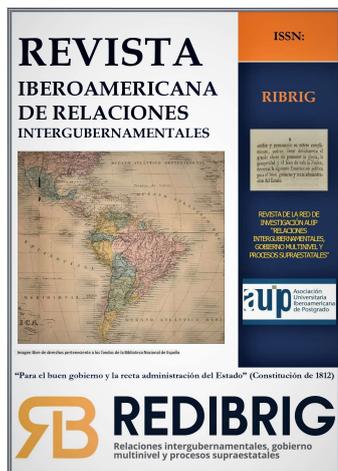


- b) La necesidad de las Mancomunidades para garantizar la prestación de servicios en la España rural, contrarrestar la despoblación del territorio español y el reparto de financiación pública bajo un principio de solidaridad.
- c) La cooperación entre las Mancomunidades de España para poder participar conjuntamente de la distribución de Fondos Europeos, haciendo hincapié en la Transparencia y el buen Gobierno.
- d) Actualización y mejora permanente del Censo de Mancomunidades de la FEMP.

VI. CONCLUSIONES

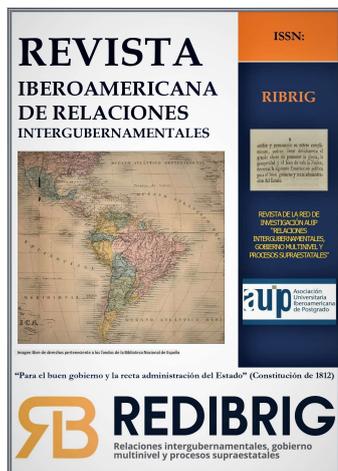
Actualmente en España, los últimos datos fehacientes que nos muestran la verdadera «salud» de las novecientas cincuenta y tres Mancomunidades que constan en el registro de la FEMP, se disponen en un documento que data del 2012 y, que se presentó en una reunión de Mancomunidades el 11 de abril del mismo año. El citado documento realiza una «radiografía» de las Mancomunidades en España y otras formas de Asociación voluntaria de Municipios en el ámbito territorial, con el objetivo de conocer la situación de las Mancomunidades, estudiar su marco legislativo, analizar la gestión en las Mancomunidades de las distintas Comunidades Autónomas y, estudiar las propuestas o posibles mejoras de los miembros de la Comisión de Mancomunidades, tras haber recibido un cuestionario remitido a los citados miembros y enviado el 16 de febrero de 2012 desde la secretaría de la Comisión de Mancomunidades de la Federación Española de Municipios.

Si accedemos al portal web de la Federación Española de Municipios, la información que disponen sobre las «vigentes» Mancomunidades españolas se sustenta en el tipo de servicios que ofrecen, las entidades que las com-



ponen y, un número de potenciales receptores de sus servicios, la ciudadanía. A pesar del aparente esfuerzo por las buenas prácticas y la escuálida información que ofrecen las administraciones en cuanto a mancomunidades se refiere —el último documento que consta en el portal de la FEMP y que habla sobre doscientos once municipios y cinco mancomunidades que componen la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana data del año 2016— poco sabemos de los ingresos y gastos reales de las Mancomunidades y cómo se gestionan las transferencias que reciben desde otras Administraciones. Algunas estarán cumpliendo el cometido para el que fueron creadas, otras, se han disuelto con el sabor agríndice de no ser útiles y poder servir como instrumento público en favor de la ciudadanía, quizás, los municipios españoles más afectados y con un censo más débil que el resto, sigan viéndose obligados a tener que ceder su gestión a las Diputaciones al no poder cumplir la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, máxime cuando el objetivo de eliminar duplicidades entre administraciones, sigue estando presente en la hoja de ruta de algún que otro partido político nacional.

La realidad, por tanto, nos indica que las Mancomunidades en su inmensa mayoría como solución al inframunicipalismo, siguen sin alcanzar los objetivos para los que fueron creadas, sobra recordar que son los Ayuntamientos que las integran quienes deben controlar la gestión de estas, sus presupuestos y, conocer a la perfección la mano de obra que ofrecen a la ciudadanía receptora de sus servicios. La fusión de municipios, la oportunidad que brinda la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local para crear entidades supramunicipales y las medidas propuestas a nivel estatal y autonómico, tampoco han servido para el mantenimiento de la forma mancomunada como freno al inframunicipalismo.

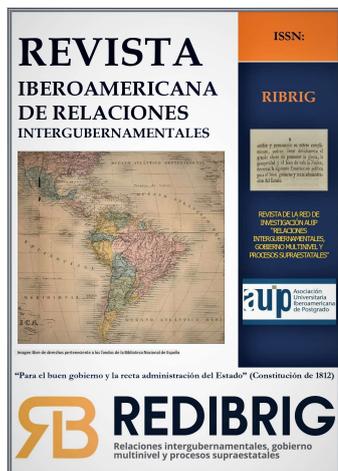


La fusión podría ser otra alternativa para aquellos municipios que tengan que atajar el perjuicio económico y administrativo que les ocasionan su reducido tamaño, pero el déficit democrático que les supone no elegir a sus representantes políticos es una traba lo suficientemente consistente, como para que algunos Ayuntamientos a pesar de su merma económica, la descarten. Los municipios realmente no tienen plena libertad para desempeñar los fines y actividades de las Administraciones públicas, estos deben cumplir con los intereses generales objetivamente, con los principios de eficacia, descentralización y coordinación, siempre sometidos al artículo 103 de la Constitución de 1978, con la intención de no aumentar innecesariamente lo público y controlar su gasto, atendiendo por otro lado a lo dispuesto en la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible, que en su artículo 32 expone que todas las Administraciones Públicas deben contribuir al logro de la sostenibilidad presupuestaria de las finanzas públicas, racionalizando y conteniendo el gasto.

30

Todo este conglomerado legislativo mezclado con ineficaces voluntades políticas en los entes locales, pueden ser los responsables de la merma —en cuanto a número se refiere— que vienen sufriendo las Mancomunidades desde el año 2012, pese a que estas, sean la alternativa con más éxito en el marco de cooperación intermunicipal. Debido a su flexibilidad, la fórmula mancomunada ha ido adaptándose con los tiempos a lo que la sociedad demanda, ampliando incluso el abanico de servicios prestados en pos de estrategias de desarrollo local.

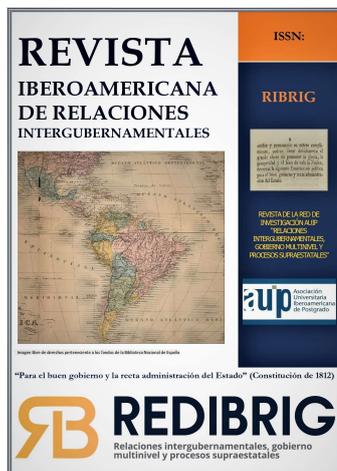
Entre las cuarenta y cuatro Mancomunidades que constan a la fecha en la Comunidad de Madrid, nos encontramos Mancomunidades que ofrecen servicios tan diversos como «La Maliciosa», Mancomunidad compuesta por los siguientes municipios: Guadarrama; Cercedilla; Collado mediano; Becerril de la Sierra; Los Moli-



nos y Navacerrada, cuyos fines van desde proyectar actividades y servicios destinados a situaciones de necesidad social, hasta, la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, tal y como dicta el artículo 2 de sus estatutos. Mancomunidades como la del Noroeste en Madrid para la Gestión y el Tratamiento de los Residuos Urbanos, tienen como objetivo la valorización y eliminación de los Residuos Urbanos o Municipales, así como la prestación de los servicios de gestión de los residuos que le sean delegados por los Ayuntamientos que la integren y en especial, su aprovechamiento energético, tal y como viene reflejado en el art. 5 de unos estatutos rectificadas y anunciados el 4 de octubre de 2017 y publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 236, páginas 222 y 223, en consonancia y concienciación de medidas más sostenibles para el medio ambiente a través de una economía circular que intente conseguir el «residuo cero».

Otras Mancomunidades de Municipios, como la de la Bahía de Cádiz —integrada por los Ayuntamientos de Cádiz, Chiclana de la Frontera, El Puerto de Santa María, Jerez de la Frontera, Puerto Real, Rota y San Fernando— disponen en sus estatutos objetivos tales como: Servicios municipales de alcantarillado; cementerio y servicios funerarios; mantenimiento y limpieza de playas; protección del medio ambiente; promoción turística; transporte público de viajeros; etc. Como hemos podido dilucidar, los fines fundacionales de las Mancomunidades son muy variados y pueden ir «desde el fin metropolitano en Barcelona o Valencia, a la cooperación con Gibraltar, la gestión fronteriza o la promoción comarcal en el caso del Campo de Gibraltar».

Creadas entre otras prioridades para reducir el gasto público mediante la cooperación entre municipios, las mancomunidades curiosamente en los últimos tiempos se han reducido precisamente por ello, al menos, es lo que nos transmiten los representantes políticos de las



distintas administraciones, cuando el manido ahorro del sector público, quizás, debiera empezar reduciendo el número de cargos que estos ostentan.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, J. M. (2010). Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes. *Política y Sociedad*, 67-91.

Carazo, P. P. (2010). Mancomunidad de pasto y monte entre el concejo de Calahorra y sus aldeas y el de la villa de Autol del año 1381. *Kalakorikos: Revista para el estudio, defensa, protección y divulgación del patrimonio histórico, artístico y cultural de Calahorra y su entorno*, (15), 449-488.

Fermoso, C. R. (2012). El derecho de asociación de los municipios. *Revista El Consultor*.

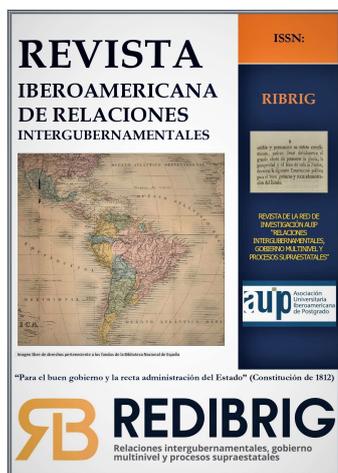
Font, Javier S. P. (2000). Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcios y las. *Cuadernos de Gobierno y de Administración de la Universidad Rey Juan Carlos*.

Jurado, I. (14 de noviembre de 2018). Obtenido de <https://www.eldiario.es/>:
https://www.eldiario.es/piedrasdepapel/problemas-encontramos-autonomico_132_1837897.html

Riera Figueras, Pilar C. H. (2005). Las Mancomunidades en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (2005)*., 151-176.

Provincias, F. E. (15 de 1 de 2021). <http://femp.femp.es/>. Obtenido de <http://femp.femp.es/files/566-2718-archivo/Resoluciones%20Mancomun.pdf>

Roselló, M. R. (2013). La reestructuración de la planta del gobierno local y las mancomunidades de municipios. *La planta del gobierno local*, 139-150.



Vázquez, J. R. (2007). LA segunda descentralización: Del estado Autonómico al Municipal. *Revista de Administración Pública*, 9-77.

Internetgrafía

Instituto Nacional de Estadística (2021) Cifras INE [www.ine.es].

datos.gob.es (22 de 2 de 2021). Obtenido de <https://datos.gob.es/>:
<https://datos.gob.es/es/catalogo/e05024601-informes-cora>

femp.femp.es. (15 de 2 de 2021). Obtenido de http://femp.femp.es/Portal/Front/Atencion_al_asociado/Mancomunidades/_fxSSGDnKJVn8ikoMNdjNbq5W2bsv4fqP