

Los estatutos de las mancomunidades y consorcios locales: principios informadores y contenido legal ¹ (I)

Pedro Escribano Collado
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

Sumario ²: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS ESTATUTOS DE MANCOMUNIDADES Y CONSORCIOS LOCALES: SU CONTENIDO LEGAL: A) Caracterización general. B) Contenido legal de los estatutos de las mancomunidades: 1. Ámbito territorial. 2. Objeto y competencia: a) Fines. b) Objeto. c) Competencias. d) Potestades. 3. Órganos de gobierno. 4. Recursos económicos. 5. Supuestos de alteración y disolución: a) Modificación de los estatutos. b) Disolución y liquidación. 6. Otros elementos de los estatutos: a) Denominación y sede. b) Normas de funcionamiento. c) Plazo de duración. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

I. INTRODUCCIÓN

La asociación de las entidades locales entre sí o con otras Administraciones públicas se articula fundamentalmente a través de las mancomuni-

¹ El presente artículo constituye una nueva elaboración de parte de la conferencia pronunciada en la Jornada sobre «El Fenómeno Asociativo Local: Mancomunidades y consorcios. Situación actual y perspectivas de futuro», organizada por la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, y celebrada en Málaga el día 10 de abril de 2002. Agradezco a dicho Organismo su invitación para reflexionar sobre este importante tema.

² ABREVIATURAS UTILIZADAS:

A) Normas estatales:

Ley 7/1985: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LHL: Ley de Haciendas Locales.

TR: Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

ROF: Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

RD 1732/1994: Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

B) Normas autonómicas:

CAT (Cataluña): Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local.

GAL (Galicia): Ley 5/1997, de 22 de julio, sobre Normas reguladoras de la Administración Local.

AND (Andalucía): Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal.

LR (La Rioja): Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local.

MUR (Región de Murcia): Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local.

ARA (Aragón): Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local.

CLM (Castilla-La Mancha): Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales.

NAV (Navarra): Ley 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local.

BAL (Islas Baleares): Ley 5/1991, de 27 de febrero, de Mancomunidades de Municipios.

CL (Castilla y León): Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local.

dades de municipios y de los consorcios locales, entidades ambas de naturaleza jurídico-pública y sometidas al Derecho administrativo, constituyendo las primeras un tipo o modalidad de entidad local, en tanto los consorcios no son calificados como tales expresamente por el legislador, sino como una organización administrativa aplicable a muy diversas manifestaciones de asociaciones entre Administraciones públicas.

Estos datos iniciales del Derecho positivo nos ponen claramente de manifiesto que estamos ante dos entidades públicas diferentes, dotadas de un régimen jurídico que, junto a semejanzas, presenta notables diferencias tanto de carácter subjetivo como objetivo. Desde un punto de vista subjetivo, en las mancomunidades predomina el principio asociativo entre administraciones de la misma naturaleza, municipios, que da origen a una nueva entidad local de carácter supramunicipal. Dicho principio se articula técnicamente a través del reconocimiento, en nuestro Derecho interno (art. 44.1 de la Ley 7/1985) y en el Derecho supranacional europeo (art. 10.1 de la Carta Europea de Autonomía Local) de un derecho de asociación en favor de los municipios. En la figura del consorcio prevalece, en cambio, como elemento determinante de su existencia, un principio convencional concretado en una iniciativa de colaboración o de cooperación entre administraciones públicas de distinto nivel territorial que hace necesaria la creación de una organización pública común para la gestión de fines, funciones y competencias pertenecientes a las entidades consorciadas ³, destacándose así su carácter de ente institucional e instrumental.

Desde un punto de vista objetivo, los intereses públicos cuya gestión se encomienda a una y otra entidad no son equiparables. En las mancomunidades tales intereses son homogéneos en cuanto los municipios integrados los comparten como propios. En los consorcios los intereses públicos concurrentes son heterogéneos, en cuanto pertenecientes a administraciones públicas de distinta naturaleza, lo que tendrá una importancia decisiva en la definición de su objeto, fines y funciones necesitada de un acuerdo previo sobre la forma y condiciones en que los diferentes intereses públicos van a converger en intereses comunes, gestionados y satisfechos por la organización común consorcial.

³ El «elemento privado» que puede integrar los consorcios, no obstante constituir una característica singular de la entidad, no llega a condicionar su régimen jurídico público ni su caracterización legal. Más allá del nombre con que se desee calificar a una determinada organización, es impensable un consorcio local en el que el sector privado sea predominante o imponga procedimientos de actuación sometidos al Derecho privado. En tal caso lo procedente sería constituir una sociedad mercantil o cualquier otra forma de entidad jurídico-privada.

Estas consideraciones iniciales y otras que podrían añadirse desarrollándolas nos han de servir como criterio para diferenciar el régimen de creación de una y otra entidad, así como el contenido de sus estatutos, pese a que las normas que las regulan se refieran a tales cuestiones en unos términos muy similares, lo que puede crear la errónea impresión de que se trata de entidades sometidas a un régimen jurídico común. En este sentido, hay que constatar que el legislador, especialmente el autonómico, no ha utilizado sus amplias posibilidades de configuración de ambas entidades delimitándolas claramente y determinando mejor sus respectivos ámbitos de actuación. Si bien, en relación con las mancomunidades, el artículo 44.1 de la Ley 7/1985 define, subjetiva y objetivamente, su ámbito legal, la fuerza expansiva que ejerce en su creación el derecho de asociación municipal ha dado origen a mancomunidades dotadas de fines genéricos o de una multiplicidad de objetos e intereses que desbordan los límites previstos legalmente. Si a ello se añade la indefinición con que el legislador, estatal y autonómico, contempla a los consorcios, el resultado es que con gran frecuencia ambas entidades coinciden en sus cometidos, apareciendo como fórmulas organizativas intercambiables, con la diferenciación última de su distinta composición subjetiva.

La confusión existente entre ambas figuras organizativas es completamente insatisfactoria y contradice nuestro Derecho positivo. De aquí que convenga precisar, centrándonos en los estatutos de cada entidad, su diferente régimen jurídico.

II. LOS ESTATUTOS DE MANCOMUNIDADES Y CONSORCIOS LOCALES: SU CONTENIDO LEGAL

A) Caracterización general

Los estatutos de las mancomunidades y consorcios constituyen su norma jurídica básica, crean la entidad a la vez que la configuran jurídicamente en sus aspectos orgánicos y funcionales. No obstante, en relación con los consorcios, sus estatutos no siempre tienen un carácter constitutivo, pues su origen puede deberse a un convenio o acuerdo o bien a una norma. En tales casos, aquellos desarrollan su régimen de organización y funcionamiento de acuerdo con las previsiones contenidas en el acuerdo o norma de creación ⁴.

⁴ Cuando la creación del consorcio se debe a una ley estatal o autonómica, lo normal será que la entidad creada forme parte de la organización administrativa del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente, careciendo de un carácter local, aunque esté prevista la participación de enti-

Los estatutos de las mancomunidades constituyen una norma local municipal, sometida a un procedimiento singular de elaboración y aprobación (art. 44.3 de la Ley 7/1985), y emanada conjuntamente de los municipios que las integran, lo cual no le atribuye un mayor valor jurídico frente a otras normas locales municipales, pero sí una mayor rigidez formal en orden a su modificación y derogación (art. 44.4 de la Ley 7/1985) y, también, el reconocimiento de una reserva de regulación de las materias relativas, en términos generales, a la organización y funcionamiento de la entidad, que aparecen determinadas en las normas legales, estatales y autonómicas, dictadas sobre las mismas.

Los estatutos de los consorcios locales no siempre constituyen una norma local. Lo será normalmente cuando la entidad sea creada por entidades locales de distinta naturaleza (Diputaciones, Comarcas, Mancomunidades, Municipios), y sin perjuicio de que puedan integrarse la Administración estatal o la autonómica correspondiente. Supuesto distinto es aquel en que el consorcio sea creado por una norma autonómica o estatal pues, con independencia de su composición y de su concreto régimen de gobierno, dicha norma determinará y regulará su régimen jurídico, consecuencia de la disponibilidad política y jurídica que la Comunidad Autónoma o el Estado tienen sobre la entidad y sus funciones, pudiendo reservarse ambos la aprobación u otras facultades de control sobre los estatutos ⁵.

Por otra parte, los estatutos de las mancomunidades y consorcios tienen distinto objeto. Los primeros crean y regulan una corporación interadministrativa municipal, en el que el régimen asociativo rige plenamente la vida de la entidad, lo que se manifiesta en diversos aspectos relativos a su composición, adhesión total o parcial, separación de miembros, disolución, representación municipal, etc. Un régimen presidido por la igualdad y la autonomía y libertad de los municipios que la integran. Los estatutos de los consorcios regulan una entidad pública de naturaleza claramente diferente, al servicio de la gestión de un fin o de fines comunes a distintas Administraciones públicas, determinados normalmente a través de fórmulas convencionales, cuyos términos rigen sus relaciones y condi-

dades locales. En este caso, el consorcio constituye, pese a su composición por diversas Administraciones públicas, un ente institucional adscrito a la Administración que lo ha creado. *Vid.* los artículos 1.3.º y 1.2.º, respectivamente, de las Leyes 5/1985, de 16 de mayo, del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, y 1/2002, de 11 de marzo, del Consorcio de Transportes de Asturias.

⁵ En las Leyes reguladoras de los Consorcios de Transportes citadas en la nota anterior, la aprobación de los estatutos corresponde a los órganos competentes de las respectivas administraciones autonómicas. *Vid.* los artículos 5.10 de la Ley de la Comunidad de Madrid y 9.i) de la Ley del Principado de Asturias.

cionan la configuración y funcionamiento de aquélla. Los pactos o convenios que armonizan los intereses no siempre coincidentes de las Administraciones públicas intervinientes hacen sin duda más rígidas y menos disponibles las situaciones jurídicas que mantienen en el consorcio cada una de ellas.

Ambas entidades públicas asociativas se rigen por un principio de especialidad de fines que debe en todo caso quedar garantizado en los estatutos. De aquí que su objeto, fines, competencias y, en su caso, potestades deben ser concretos, específicos, congruentes y proporcionados. Resulta al respecto fundamental la verificación previa del cumplimiento de este principio en el proceso de elaboración de los estatutos, lo que constituye una función de especial importancia de la Administración autonómica correspondiente, de la cual no puede desentenderse en aras de una mal entendida autonomía municipal. Es muy frecuente comprobar que los estatutos de mancomunidades y consorcios describen un ámbito funcional amplísimo o sencillamente indeterminado ⁶. Como se verá en seguida, el legislador estatal y el autonómico, sin embargo, han delimitado claramente el ámbito de especialidad de fines de ambas entidades, al establecer para las mancomunidades las obras y servicios determinados de la competencia municipal, y la consecución de fines determinados de interés común para los consorcios.

B) Contenido legal de los estatutos de las mancomunidades

El artículo 44.2 de la Ley 7/1985 establece como contenido necesario de los estatutos que rigen las mancomunidades la regulación de su ámbito territorial, su objeto y competencia, sus órganos de gobierno, los recursos y plazo de duración, además de cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. Por su parte, las normas de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, o sobre este tipo de entidades, añaden algunas otras determinaciones obligatorias, de forma que puede afirmarse que el ámbito propio de los estatutos se encuentra suficientemente concretado en nuestro Derecho positivo. Veamos sus distintos aspectos.

⁶ Vid. Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, «Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación diferenciaciones», *Administración de Andalucía (Rta. Andaluza de Admón. Pública)*, n.º 45 (2002).

1. *Ámbito territorial*

El ámbito territorial de la mancomunidad viene determinado por la suma de los términos de los municipios asociados. Por tanto, dicho ámbito se deriva sin mayor dificultad de la determinación de los municipios que la integran ⁷, así como de las posibles modificaciones que se produzcan en su composición durante la existencia de la entidad.

En relación con el número mínimo de miembros, nada impide legalmente que una mancomunidad pueda estar constituida por dos municipios, excepcionando el principio corporativo de *tres faciunt collegium*, especialmente cuando la ejecución de la actividad municipal, objeto de aquélla, es común sólo a ambos. Desde este punto de vista subjetivo, la constitución de la mancomunidad y su posible ampliación futura no aparece singularmente condicionada.

a) Por una parte, pueden integrar la mancomunidad municipios pertenecientes o no a una misma provincia, siendo preceptivo en el segundo caso el informe sobre el proyecto de estatutos de todas las Diputaciones interesadas [arts. 44.3.b) de la Ley 7/1985 y 35.1 y 3, *in fine* TR].

b) De igual forma, pueden constituir inicialmente la mancomunidad o incorporarse con posterioridad municipios que no sean limítrofes, en cuanto la ley no exige su continuidad territorial. Sólo excepcionalmente el artículo 35.1 TR deja a salvo el supuesto de que ésta venga impuesta por el propio objeto de la mancomunidad.

c) Sobre si rige un mismo criterio dispositivo para que municipios de distintas Comunidades Autónomas puedan pertenecer a una mancomunidad, existe disparidad de criterios en la doctrina administrativista e, incluso, en la jurisprudencia. En la primera, son conocidas las opiniones de MARTÍN MATEO, que rechaza dicha posibilidad, y de GARCÍA ESCUDERO y PENDÁS, que la admiten como posible ⁸. El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 2 de noviembre de 1995 (R.A. 8445), deniega al municipio de Villaverde de Trucios (Cantabria) el derecho a formar parte de la mancomunidad de las Encartaciones de Vizcaya con base en el argumento, en principio discutible, de que el derecho de asociación municipal, regulado

⁷ Las normas autonómicas han optado mayoritariamente por recoger este primer aspecto refiriéndose a los municipios que componen la mancomunidad: CAT, 113.3.a); GAL, 142.1.a); AND, 28.b); LR, 62.a); MUR, 64.a); ARA, 79.1.a); CLM, 41,b); BAL, 4.1.a).

⁸ B. ESCUDERO y PENDÁS, *El nuevo Régimen local español*, Barcelona 1986, pág. 266 y R. MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos*, Madrid, 1987, págs. 76 y 77.

en el artículo 44 de la Ley 7/1985, constituye un supuesto excepcional que sólo puede ser interpretado restrictivamente, frente al supuesto legal normal de ejercicio por el propio municipio de las competencias municipales ⁹.

Aunque la sentencia podría haberse limitado a la consideración de que el derecho de asociación municipal es de configuración legal y su régimen vigente no contempla el supuesto controvertido, no entrando en la calificación dudosa de aquél como un derecho de naturaleza excepcional, lo cierto es que su ejercicio fuera de los límites territoriales de la Comunidad Autónoma a que pertenece el municipio plantea serios problemas jurídicos, ya que ni la legislación estatal ni la autonómica resuelven el posible conflicto de normas aplicables, ni en el mejor de los casos la concurrencia de ordenamientos autonómicos diferentes. El resultado es que no existe de momento un procedimiento legal a través del cual pueda ejercerse el derecho de asociación municipal fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma a la que se pertenece, aunque dicho derecho pueda comprender, salvo prohibición legal en contrario, la asociación del municipio con otros no pertenecientes a la misma Comunidad Autónoma ¹⁰.

⁹ El Fundamento Jurídico 3.º de la Sentencia señala, entre otras cosas, lo siguiente: «... si el artículo 12 de la Ley 7/1985 sobre el Régimen Local, dispone que el término municipal es el territorio en que el Ayuntamiento ejerce sus competencias, y si en las relaciones interadministrativas, la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales han de respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias, como precisa el artículo 55 de la Ley 7/1985 citada, y reitera el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, es claro que se ha de entender, de una parte, que el derecho ciertamente reconocido a los Ayuntamientos para agruparse con otros, es una excepción al régimen general establecido en el artículo 12 más atrás citado, y de otra, que como tal excepción, sólo cabe aplicarla a los supuestos expresamente previstos y siempre que respete el ejercicio de las competencias atribuidas a las demás Administraciones, y siendo ello así, y regulando el citado artículo 35, como de su contenido se advierte, la agrupación de municipios de distintas provincias, se ha y debe entender referidos a distintas provincias dentro de la misma Comunidad, como lo demuestra el hecho de que se regule la audiencia a las Diputaciones, como precisa, y se infiere de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1985 citada, pues en otro caso se podría afectar como la sentencia recurrida refiere, no ya a las competencias de las Comunidades Autónomas y sin oír las, sino a la propia Organización territorial, que el artículo 137 de la Constitución establece, al decir, que el Estado se organiza territorialmente, en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan».

¹⁰ El supuesto está expresamente contemplado en ARA, 77.3, en el que se establece «Asimismo, podrán constituirse mancomunidades con municipios pertenecientes a otras Comunidades Autónomas, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la legislación de las Comunidades Autónomas interesadas.»

2. *Objeto y competencia*

Bajo estos términos se hace referencia, en un sentido amplio, a los fines, competencias y potestades que constituyen la capacidad jurídica de las mancomunidades. Los estatutos satisfacen al determinarlas las exigencias del principio de legalidad, delimitando el ámbito de actuación de la nueva persona jurídico-pública. En nuestro Derecho positivo la ley no enumera las materias, actividades o servicios dentro de los cuales pueden los municipios constituir mancomunidades sino que, manteniendo el mismo planteamiento de las anteriores leyes sobre régimen local, se limita a precisar a través de una cláusula general que aquéllas pueden tener por objeto la ejecución de obras y servicios determinados de la competencia municipal.

a) *Fines*

La formulación por los estatutos de los fines de la mancomunidad plantea, principalmente, dos cuestiones. De un lado, han de estar referidos a intereses públicos municipales y poder ser satisfechos mediante el ejercicio de competencias reconocidas al municipio. El Tribunal Supremo ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre este extremo en relación con la constitución en el País Vasco de mancomunidades para el fomento del euskera ¹¹. De otro lado, en aplicación de los principios de legalidad y especialidad de fines los estatutos han de determinar y concretar específicamente el fin o fines perseguidos por la entidad. En consecuencia, no se cumple con tales principios cuando aquéllos se pronuncian de forma imprecisa, genérica o indeterminada sobre los mismos.

b) *Objeto*

El artículo 44.1 de la Ley 7/1985 se refiere concretamente al objeto como una determinación obligatoria de los estatutos. Hay que entender por tal las actividades a través de las cuales se pretende satisfacer el fin o los fines propios de la mancomunidad. En la terminología de la Ley citada el objeto de ésta lo constituye la «ejecución en común de obras y servicios determinados» de la competencia municipal, que en algunas normas autonómicas se delimita de forma aún más precisa aludiendo al «establecimiento, gestión o ejecución de obras y servicios determinados» ¹². En cualquier caso, la regulación legal presenta las siguientes características:

¹¹ Pueden verse las Sentencias de 10 de febrero de 2000 (RA 1530 y 1880), de 27 de octubre de 2000 (RA 445 de 2001), de 12 de diciembre de 2000 (RA 10093) y de 9 de julio de 2001 (RA 8753).

¹² AND, art. 23; «alguna o algunas obras» CAT, 113.1.

b).1. Han de tratarse de obras y de servicios de la competencia municipal. Aunque tales actividades tienen un claro carácter instrumental, hay que entender comprendidos en ellas los servicios públicos obligatorios, a que se refiere el artículo 26 de la Ley 7/1985, así como las restantes obras y servicios mediante los cuales se ejercen competencias propias municipales en los términos previstos en la legislación sectorial aplicable. Los términos empleados por la ley «obras y servicios», de gran tradición en nuestro Derecho local, no deben entenderse en un sentido estricto, sino comprensivos de actividades de competencia municipal que pueden eventualmente realizarse a través de la ejecución de obras o de la prestación de servicios en un sentido amplio (gestión y prestación de determinados servicios sociales, la realización y gestión de instalaciones deportivas, el establecimiento y gestión de oficinas de información turística o de información y asistencia a los consumidores, son ejemplos conocidos de entre otros muchos que podrían citarse).

Quedan fuera de los límites legales el reconocimiento a las mancomunidades de actividades en sectores donde los municipios no tienen reconocida competencia, como, por ejemplo, la ordenación del territorio, la protección y gestión de espacios naturales, o, incluso, sectores enteros de la acción administrativa: sanidad, cultura, enseñanza, industria o similares. Esto que parece obvio y no merecería siquiera mencionarlo, resulta procedente destacarlo dada la frecuencia con que aparecen mencionados en los estatutos.

b).2. La actividad o actividades a desarrollar por la mancomunidad han de ser determinadas. Se trata, como hemos señalado, de una exigencia legal de gran trascendencia jurídica, de cuyo cumplimiento depende el respeto de la nueva entidad a su verdadera naturaleza de corporación administrativa con especialidad de fines. En consecuencia, no cabe reconocerle, so pena de violentar la institución, tantos sectores o ámbitos de actividad como le están reconocidos al municipio, tal y como sucede con algunos estatutos en los que se contienen extensos listados de materias dentro de las cuales la mancomunidad ejercerá cuantas actividades redunden en beneficio de los municipios mancomunados. Tampoco resulta conforme con la ley la utilización de cláusulas generales de apoderamiento del tipo de «fomento de los intereses de los municipios mancomunados», o bien el «desarrollo local» en el ámbito territorial de la mancomunidad, e incluso el «desarrollo regional», y similares.

Tales declaraciones podrían servir, en su caso, como motivación, a modo de preámbulo o exposición de motivos, de la creación de la mancomunidad, expresivas de las aspiraciones que subyacen en la asociación de

municipios, pero difícilmente pueden admitirse como objeto de la misma. Hay que tener en cuenta, en último término, que la asociación municipal constituye una administración pública en la que no concurre la autonomía de la voluntad de quienes se asocian, administraciones públicas también, para disponer libremente de sus fines y competencias.

La determinación y concreción del objeto de la mancomunidad, en el ámbito de la competencia municipal, no impide que las actividades, obras y servicios atribuidos puedan ser múltiples, abarcando materias o sectores diversos ¹³, con el límite legal de no poder asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos municipios (art. 35.2.º TR), precepto éste que, sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, no puede tener un simple significado negativo, es decir, que la mancomunidad no pueda vaciar de competencia a los municipios que la integran. Este límite legal va de suyo ya que, referido a la totalidad de las competencias municipales, de no cumplirse no estaríamos ante un supuesto de asociación municipal, sino de fusión de municipios y, en consecuencia, de desaparición de los fusionados y nacimiento de uno nuevo, si ello fuera posible a partir de los acuerdos municipales adoptados y del procedimiento seguido. Por otra parte, tampoco entiendo que el precepto citado pueda interpretarse *a sensu contrario*, en el sentido de que si no se asume la totalidad de las competencias municipales, cualquier otra opción es válida ya que se respeta el límite cuantitativo legal. En el siguiente epígrafe c) insistiremos en esta idea.

b).3. Las actividades objeto de la mancomunidad han de realizarse en común, es decir, dejan de ser privativas de cada uno de los municipios asociados para ser gestionadas en beneficio de todos ellos por la nueva entidad local. En este sentido, mancomunar una actividad de interés municipal presupone dos cosas: de un lado, que aquélla pertenece a todos bajo un mismo régimen, por lo que puede realizarse en común. Hay, como ya se ha señalado, una identidad de fines y de poderes jurídicos entre los municipios asociados que permiten, por otro lado, la determinación de actividades comunes y una gestión asimismo común de las mismas. No obstante, dado que la asociación municipal constituye una creación del legislador, éste puede excluir de su ámbito competencias municipales determinadas, exigiendo un ejercicio privativo o individual por cada municipio ¹⁴.

¹³ A las que los municipios se pueden incorporar total o parcialmente, desde la misma adhesión o de forma paulatina. Así, NAV, 47.1, párrafo 2.º: «La asociación podrá ser para una, varias o todas las finalidades de la mancomunidad, siempre que las obras o servicios sean independientes entre sí, atendiendo a sus aspectos técnicos o financieros».

¹⁴ Así lo ha interpretado el Tribunal Constitucional en relación con la competencia municipal en materia de policía local, revisando el criterio favorable mantenido con anterioridad por el Tribunal

c) Competencias

Los estatutos de las mancomunidades deben determinar, junto a los fines y al objeto, las competencias municipales que van a ejercer en el ámbito funcional que les haya sido reconocido. Con independencia de los tipos de competencias que pueden los municipios traspasarles, hay inicialmente dos cuestiones que conviene analizar.

De una parte, el artículo 44.1 de la Ley 7/1985 delimita el ámbito objetivo de la mancomunidad, como se ha señalado, haciendo referencia a la «ejecución en común de obras y servicios determinados», resaltando primeramente el efecto legalmente previsto con la asociación municipal: la realización de actividades en un ámbito supramunicipal de interés común para los municipios asociados. Pero, junto a esta característica primordial, el término «ejecución» está asimismo describiendo el marco peculiar, a la vez inicial o mínimo, de la competencia mancomunada, la gestión administrativa, ejecución o prestación de las obras, servicios y actividades de que se trate. Esta consideración de entidad gestora al servicio de, y de la que se sirven, los municipios integrantes puede ser, no obstante, replanteada por el legislador autonómico, competente para desarrollar y potenciar administrativamente a las mancomunidades de su territorio, sin contradecir la legislación básica estatal.

La legislación autonómica sobre régimen local se pronuncia, sin embargo, de una forma muy semejante a la Ley 7/1985. Prácticamente todas las leyes autonómicas que regulan las mancomunidades mantienen la caracterización legal establecida por el Estado, definida por la ejecución de obras, la gestión de servicios y la prestación de actividades diversas de la competencia municipal¹⁵. Solamente las Leyes aragonesa y balear añaden, respectivamente, a estas funciones la «intervención coordinada en aquellos asuntos que promuevan el desarrollo económico y social de su ámbito» (ARA, art. 77), y el ejercicio de «funciones de planificación y desarrollo industrial y agrícola para la mejora de las condiciones de vida de su ámbito territorial» (BAL, art. 19), lo que supone una ampliación sustantiva del marco institucional común que, en el primer caso, hay que poner en conexión con las denominadas por la propia ley «mancomunidades de interés comarcal», en cuanto entidades que, además de coincidir

Supremo. Vid. la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de mayo de 1992 (RA 4445). Sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, vid. C. HORGUÉ BAENA, «Regulación de la LOCFS sobre Policías Locales: Condicionamiento de las competencias autonómicas en materia de seguridad pública», *Administración de Andalucía (Rta. Andaluza de Admón Pública)*, n.º 16 (1993), págs. 141 y ss.

¹⁵ CAT, art. 113.1; GAL, art. 135.1; AND, art. 23; LR, art. 59; MUR, art. 63.1; ARA, art. 77; CLM, art. 39; NAV, art. 47; BAL, art. 1; CL, art. 29.1.

territorialmente con alguno de los ámbitos comarcales delimitados por la Comunidad Autónoma, presentan una relevante capacidad de gestión relacionada con los fines mancomunados ¹⁶.

Este perfil netamente gestor que presentan en nuestra legislación local las mancomunidades no se corresponde, como veremos, con el enunciado de las potestades que pueden corresponderles. En este punto también existe una singular unanimidad en el legislador autonómico, con alguna excepción, en equiparar en potestades a las mancomunidades con los municipios que las integran.

Una segunda cuestión que plantea el régimen competencial de las mancomunidades es determinar el significado concreto del límite legal por el que no podrán asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos municipios. Más allá de la prohibición obvia de desapoderar a los municipios de toda competencia, implícitamente contenida en la regulación legal de ambas entidades locales, se trata de comprobar si el precepto (estatal, pero también autonómico) encierra alguna otra limitación específica relativa al reconocimiento de competencias en favor de las mancomunidades.

Si tenemos en cuenta el ámbito funcional que las define, la dotación de competencias para el cumplimiento de sus fines y la realización de las correspondientes actividades gestoras no deberá, en la mayoría de los casos, suponer el traspaso de la totalidad de las facultades o atribuciones que comprende la competencia municipal en la materia, por lo que los municipios retendrán aquellas que no sólo no sean imprescindibles para la plena efectividad de la gestión mancomunada, sino cuyo ejercicio constituya una manifestación de decisiones que afecten de forma relevante a los intereses públicos de cada municipio ¹⁷.

En definitiva, la cuestión en último término es determinar si la legislación sobre régimen local permite o hace disponible el traspaso de cualquier competencia municipal, siempre que no esté singular y expresamente prohibida, en favor de las mancomunidades, de forma que sus estatutos puedan desapoderar a los municipios de su ejercicio, e incluso titularidad, en sectores o materias determinadas. En mi opinión, una posibilidad de este alcance debería estar específicamente prevista por el legis-

¹⁶ *Vid.* asimismo CL, art. 32.

¹⁷ En la regulación estatal de las mancomunidades urbanísticas, hay una clara preferencia por el traspaso de facultades municipales en materia de elaboración del planeamiento o de su ejecución, antes que de aprobación del mismo. *Vid.* el art. 10.1.º del RD 3288/1978, de 25 de agosto.

lador y, en todo caso, ser compatible con la autonomía del municipio que impone la competencia de éste en el ámbito de sus intereses respectivos.

En cuanto a los tipos o modalidades de competencias que pueden ser reconocidas a las mancomunidades en sus estatutos, cabe tanto la competencia en régimen de atribución, como en régimen de ejercicio, y la encomienda de gestión. En cualquier caso, ya se trate de un traspaso de la titularidad, como de una delegación, los estatutos deben determinar los supuestos y condiciones de su ejercicio, teniendo en cuenta que en la mayoría de las materias en que se reconozcan no se producirá, como se ha indicado, un vaciamiento de las facultades municipales. Es difícil pensar en algún supuesto en que la mancomunidad pueda asumir la plena disponibilidad, política y administrativa, de la actividad encomendada. Desde un punto de vista competencial, las mancomunidades son fundamentalmente entidades locales de gestión administrativa en el ámbito de los servicios y las obras municipales, en las que los principios asociativo y cooperativo definen su verdadera naturaleza, así como su razón de ser ¹⁸.

d) Potestades

Tanto la Ley 7/1985, como las leyes autonómicas sobre régimen local, prevén la posibilidad de que las mancomunidades ostenten, con alguna excepción, las mismas potestades que los municipios ¹⁹. Dado el principio de especialidad de fines que rige estas entidades, no precisarán en todo caso el máximo número de potestades que pueden ejercer según la ley. Los estatutos deberán, pues, determinarlas proporcionadamente a las actividades asumidas y a las competencias reconocidas. Las potestades administrativas de las mancomunidades tienen un carácter instrumental, en cuanto su reconocimiento concreto estará en función de su necesidad para el ejercicio de aquéllas.

Los estatutos no sólo cumplen en este punto la función de norma habilitante de las potestades atribuidas a las mancomunidades, sino también de norma reguladora de su ejercicio, que puede venir condicionado, limitado su ámbito o bien sometido, en supuestos determinados, a algún tipo de control por parte de los municipios.

¹⁸ En el ámbito de las actividades complementarias que pueden desarrollar los municipios, según la Ley 7/1985, cabe la posibilidad de que las mancomunidades dispongan de un amplio margen de iniciativa, como ocurre cuando los estatutos les reconocen, sin mayor precisión, posibilidades de actuación en el desarrollo cultural, la protección del medio ambiente, la atención y mejora de las condiciones de vida de determinados sectores de la población, etc.

¹⁹ *Vid.* el art. 4.2 de la Ley 7/1985; AND, art. 25; LR, art. 60; ARA, art. 78; CLM, art. 40; NAV, art. 47.4; BAL, art. 2.2; CL, art. 30.

En la concreción que las leyes autonómicas efectúan de las potestades que pueden corresponder las mancomunidades, las leyes de las Comunidades Autónomas de La Rioja, Castilla-La Mancha e Islas Baleares se inclinan por atribuirles las mismas potestades de los municipios. Las leyes de las Comunidades de Andalucía y Aragón establecen que la potestad expropiatoria la ejercerá el municipio en cuyo término se hallen los bienes objeto de la expropiación, previo acuerdo del órgano colegiado de la mancomunidad; solución similar a la recogida en la ley de la Comunidad Foral de Navarra, en la que se matiza acertadamente que en caso de que los bienes a expropiar radicasen en varios municipios, la potestad expropiatoria la ejercerá la Comunidad en nombre de la mancomunidad. Por último, la ley de Castilla y León establece que los acuerdos que adopte la mancomunidad en materia de expropiación forzosa deberán ser autorizados por la administración autonómica²⁰. Estas restricciones al ejercicio por las mancomunidades de la potestad expropiatoria limitan, con carácter general, posibilidades que le han venido estando reconocidas por la legislación sectorial, por ejemplo, en el urbanismo, en el que el Tribunal Supremo ha entendido ajustado a Derecho el ejercicio de dicha potestad por las mancomunidades urbanísticas²¹.

3. *Órganos de gobierno*

El artículo 44.2 de la Ley 7/1985, en su inciso final, establece que, en todo caso, los órganos de gobierno de la mancomunidad deberán ser representativos de los Ayuntamientos mancomunados. Esta representatividad ha de entenderse, en primer término, en el sentido de que tales órganos han de estar integrados por concejales y no por terceras personas aunque fuesen designadas por aquellos. Por otra parte, y en un sentido amplio, la representación exigida, ¿ha de entenderse referida a cada una de las fuerzas o grupos políticos en la proporción en que están representados en el Ayuntamiento? El artículo 35.4 TR parece reconocer a los estatutos la competencia para pronunciarse sobre esta cuestión, al disponer que el órgano de gobierno de la mancomunidad «estará integrado por representantes de los Municipios mancomunados en la forma que determinen los correspondientes Estatutos», manteniéndose en la misma línea el artículo 140.1.^a ROF, en tanto las leyes autonómicas no se pronuncian al respecto.

²⁰ Las leyes de las Comunidades de Aragón y Navarra establecen precisiones en relación con el ejercicio de la potestad tributaria de las mancomunidades, que nada añaden al régimen establecido en la Ley de Haciendas Locales.

²¹ *Vid.* las Sentencias de 3 de julio y 9 de diciembre de 1993 (RA 5493 y 9258).

Sobre el particular, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en las Sentencias de 9 de septiembre y de 5 de diciembre de 1988 (R.A. 7039 y 9317), en las que mantuvo que no se viola el artículo 23.2 de la Constitución, al no mantenerse una representación proporcional de todas las fuerzas políticas existentes en el Ayuntamiento en los órganos de gobierno de la mancomunidad. La respuesta positiva a dicha representación proporcional plantea un problema realmente grave para el normal funcionamiento de la mancomunidad, ya que en la que sean varios los municipios integrantes y éstos tengan en el pleno diversas fuerzas políticas representadas, el número de miembros resultante del órgano colegiado de gobierno de la mancomunidad desbordaría sus propias posibilidades de funcionamiento ²².

No obstante, en aquellas mancomunidades cuya composición permita la representatividad no sólo de los Ayuntamientos, sino de todas las fuerzas políticas existentes, sin desvirtuar la composición del órgano colegiado de gobierno, una interpretación favorable a la participación política de los concejales debe promover fórmulas que garanticen la máxima representatividad posible.

Bajo la denominación «órganos de gobierno» o similares, utilizadas por la legislación estatal y autonómica, como previsión obligatoria de los estatutos, hay que comprender los siguientes aspectos:

— La determinación y denominación de los órganos unipersonales y colegiados de gobierno de la mancomunidad, teniendo en cuenta que a falta de regulación expresa en la legislación autonómica y en los estatutos se aplicarán las reglas que en esta materia establece el artículo 140 ROF.

— La composición del órgano colegiado, así como la forma de designación de los representantes municipales y de elección de los titulares de los órganos unipersonales, así como la de su cese.

— Las atribuciones que corresponden a tales órganos.

Aunque en la legislación autonómica no se prevé expresamente, parece conveniente que en los estatutos se determinen otros aspectos, como la posibilidad de creación de órganos complementarios, técnicos, de estudio, de preparación y debate de asuntos; la estructura fundamental de la

²² Además, si éste hubiera sido el mandato de la Ley 7/1985, lo podría haber expresado el legislador inequívocamente, refiriendo la representatividad a las fuerzas o grupos políticos existentes, o bien exigiendo que el número de miembros del órgano colegiado de gobierno de la mancomunidad fuera el suficiente para garantizar dicha representación.

gerencia u organización administrativa propia, así como la del personal a su servicio. En relación con éste los estatutos deberán pronunciarse sobre la forma en que se ejercerán las funciones reservadas a habilitados nacionales, bien a través de puestos reservados a funcionarios habilitados, bien mediante alguna de las fórmulas previstas en los artículos 5 y 31.2 del RD 1732/1994, sin perjuicio de las que puedan establecer las normas autonómicas ²³.

4. *Recursos económicos*

En relación con los recursos económicos de las mancomunidades puede, en principio, destacarse tres aspectos: los tipos de recursos que constituirán sus ingresos; el régimen de las aportaciones, especialmente de las provenientes de los municipios mancomunados y, por su conexión directa con aquéllos, el régimen patrimonial.

a) Respecto del tipo de recursos económicos de las mancomunidades, la mayoría de las leyes autonómicas no se pronuncia expresamente. Sólo la Ley de Galicia dedica su artículo 148.1 a enumerarlos, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 131 a 133 y 135 LHL. La enumeración puede considerarse exhaustiva en cuanto comprende ingresos tributarios (tasas y contribuciones especiales), otros ingresos de Derecho público (precios públicos, subvenciones, aportaciones y multas) e ingresos de Derecho privado (operaciones de crédito y rendimientos patrimoniales). Se trata, claro es, de una relación teórica pues algunos recursos dependen de la voluntad de otras administraciones (aportaciones, subvenciones y rendimientos patrimoniales, que supone la cesión de los bienes), y otros son ingresos eventuales, como los relativos a operaciones de crédito. En consecuencia, serán ingresos habituales los de carácter tributario, los precios públicos, las aportaciones municipales y, en su caso, las multas.

b) De los recursos citados cobran una importancia singular las aportaciones de los municipios mancomunados, cuyo régimen deberá determinarse en los estatutos, en aspectos tales como las cantidades a aportar o las reglas que permitan determinarlas; las condiciones de su abono, su destino, responsabilidades en caso de retraso en el pago o de impago, entre otras. Sobre este último aspecto, algunas leyes autonómicas recogen mecanismos garantizadores del pago de las aportaciones municipales. Así, la Ley de la Comunidad de Andalucía en su artículo 29 establece lo siguiente:

²³ *Vid.* AND, art. 41.

«1. Los Ayuntamientos mancomunados estarán obligados a transferir a la Mancomunidad, en los períodos que se fijen, el importe de los recursos recaudados correspondientes a los servicios que se presten. Dichos recursos tendrán carácter finalista.

2. Sin perjuicio de lo anterior, los Estatutos podrán establecer entre otras previsiones la de que el órgano competente de la Mancomunidad solicite de la Comunidad Autónoma la retención del importe de las aportaciones no satisfechas en los plazos previstos, para su posterior ingreso en las arcas de la Mancomunidad. En todo caso, se dará audiencia al Municipio afectado»²⁴.

c) Los bienes de las mancomunidades no constituyen un aspecto sobre el que obligatoriamente deban pronunciarse los estatutos. No obstante, resulta obligado que éstos se manifiesten sobre el particular cuando las actividades que deban desarrollar requieran de bienes determinados puestos a su disposición. Aun cuando entre las potestades que se le reconocen a estas entidades se incluyen generalmente la recuperación de oficio de sus bienes y demás prerrogativas respecto de su conservación y protección, el traspaso por los municipios de la titularidad de bienes no constituye, en la mayoría de los casos, un requisito necesario para el ejercicio de sus actividades y competencias. De aquí que la Ley de la Comunidad de Andalucía establezca como supuesto general que la adscripción de bienes y medios patrimoniales se llevará a cabo mediante la cesión del uso de los mismos, en las condiciones que se establezcan en cada caso (art. 42.1).

5. *Supuestos de alteración y disolución*

a) *Modificación de los estatutos*

El artículo 44.4 de la Ley 7/1985 establece que para la modificación o supresión de las mancomunidades se seguirá un procedimiento similar al de su creación, cuyas reglas básicas²⁵ recoge en su apartado 2.º Por su parte, las leyes autonómicas sobre régimen local regulan los trámites de dicho procedimiento que, en líneas generales, presenta las fases de iniciativa, de elaboración de los estatutos, de información pública y emisión de informes preceptivos y de aprobación y publicación oficial.

La correspondencia entre los procedimientos de creación, modificación y supresión de mancomunidades viene exigida, como ya advertimos, por el

²⁴ Con posterioridad han recogido un precepto similar GAL, art. 148.2; LR, art. 70, y ARA, art. 85.

²⁵ Elaboración de los estatutos por los concejales de la totalidad de los municipios reunidos en Asamblea, informe de las Diputaciones provinciales afectadas y aprobación por los plenos de los Ayuntamientos.

carácter normativo de los estatutos y la singularidad de constituir una norma local dotada de un procedimiento de aprobación en el que concurren la voluntad política y la competencia de varios municipios. No obstante, algunas leyes autonómicas precisan que la modificación estatutaria puede tener diverso alcance, diferenciándose la consistente en la incorporación o separación de municipios, de las restantes que pueden afectar a los fines, objeto, competencias o estructura interna de la mancomunidad. En estos últimos casos, la exigencia del *contrarius actus* se satisface manteniendo las voluntades esenciales del procedimiento de aprobación (de los Ayuntamientos, Diputaciones y Administración autonómica), así como normalmente la información pública, por lo que únicamente se prescinde de trámites específicos de la creación de la mancomunidad.

La situación resultante de la legislación autonómica no es sin embargo homogénea. Así, hay leyes que sólo prevén un único procedimiento para cualquier modificación de los estatutos, que éstos deberán además desarrollar (GAL, art. 143.2; LR, art. 66.2; CLM, art. 45.2 y NAV, art. 52.3) ²⁶. Introdúcen variaciones en el procedimiento general de modificación estatutaria para los supuestos de adhesión de nuevos miembros o de separación de los existentes las leyes MUR art. 66.2; ARA, 82.2; BAL, arts. 13 y 14, y CL, art. 39. Una mención específica requieren las previsiones contenidas en las leyes de Aragón y de Castilla y León. La primera ley dispone que la ampliación de los fines de la mancomunidad puede tramitarse de forma sumaria y abreviada, como en los supuestos de adhesión o de separación, reducida a los acuerdos favorables de los municipios afectados y del órgano plenario de la mancomunidad (art. 82.2). La ley de Castilla y León distingue entre modificaciones sustanciales de los estatutos de las que no lo son, siendo las primeras las que afecten a la representatividad que los Ayuntamientos tengan en los órganos de gobierno de la mancomunidad, a los criterios de reparto de las aportaciones financieras y aquellas otras que determinen los estatutos (art. 38.4), a las que les será de aplicación un procedimiento similar al de su aprobación. Para las no sustanciales bastará el pronunciamiento favorable de los dos tercios de los Ayuntamientos de los municipios mancomunados, adoptado por mayoría absoluta legal de sus miembros (art. 38.3).

El procedimiento simplificado de modificación de estatutos para los casos de incorporación o de separación de municipios plantea la duda de

²⁶ Hay que añadir a las citadas las leyes de las Comunidades de Cataluña y de Andalucía en las que no se recoge ninguna previsión al respecto, por lo que cabe deducir que la modificación de estatutos habrá de realizarse a través del mismo procedimiento de su aprobación, en la forma que determinen aquéllos.

si en realidad éstas no alterarán de forma relevante la organización y el funcionamiento de la mancomunidad (la composición de sus órganos de gobierno, los compromisos contraídos, la correlación de fuerzas y la distribución de los votos, etc.), alterando las distintas situaciones de los restantes municipios, por lo que no estaría finalmente justificada la simplificación procedimental prevista. No lo considera así la ley de Castilla y León, en cuyo artículo 39.3 se establece que la adhesión o separación de municipios supondrá la automática modificación de los estatutos, sin necesidad de sujetarse al procedimiento previsto para su modificación. Quiere esto decir que será la propia mancomunidad la que deberá, en tal caso, elaborar y aprobar la modificación correspondiente, cualquiera que sea su alcance, sin la intervención de los municipios mancomunados. Este planteamiento no resulta conforme con la exigencia de un procedimiento similar al de la aprobación de los estatutos establecido en el artículo 44.4 de la Ley 7/1985.

En relación con el supuesto de separación de municipios, la voluntad de segregación de quienes integran la mancomunidad no está sometida a un trámite de aprobación previa, ya sea de sus órganos de gobierno, como de los restantes municipios. La permanencia en la mancomunidad es voluntaria, sin que el principio asociativo que la rige permita impedir el ejercicio de un derecho de separación que forma parte del contenido esencial del derecho de asociación reconocido por la ley. De aquí que la intervención que en tales supuestos puedan tener reconocida la mancomunidad, los municipios afectados, o la administración autonómica tendrá efectos, en su caso, sólo en relación con la modificación consiguiente de los estatutos, o con las condiciones en que deba materializarse la separación del municipio interesado ²⁷. Para ello, los estatutos deberán prever dichas condiciones, así como las posibles limitaciones al ejercicio del derecho de separación de la mancomunidad. Algunas leyes autonómicas así lo hacen expresamente: GAL, 143.3; AND, 28.h) y CL, art. 39.2.

b) Disolución y liquidación

b).1. Disolución. Puede preverse la disolución de una mancomunidad tanto por causas en cierto modo previsibles o normales, como por causas anormales o imprevistas. Entre las primeras figuran el cumplimiento del plazo previsto en su creación, cuando éste es determinante de la constitución de la mancomunidad y no es posible su prórroga o la con-

²⁷ Vid. MUR art. 66.2; ARA, art. 82.2 y NAV, art. 52.3, en cuanto parece que establecen un criterio legal contrario al que se mantiene.

tinuidad indefinida de la misma. También, la realización del objeto para el que fue creada y, asimismo, el acuerdo de los municipios que la integran. Entre las causas anormales de disolución cabe citar la resolución judicial anulatoria de su creación y aquellas otras que originan una situación de no viabilidad, económica o política, de la entidad (motivada, por ejemplo, por la separación de uno o varios municipios).

Las normas estatales y autonómicas no ofrecen criterios legales sobre el tema, remitiendo a los estatutos la determinación de las causas concretas que pueden dar lugar a la extinción de la mancomunidad. Junto a éstas, presenta asimismo singular importancia el procedimiento de disolución. La mayoría de las leyes autonómicas someten a un mismo procedimiento la modificación de los estatutos y la disolución de la entidad. Así se recoge en GAL, art. 143; LR, art. 66.1; MUR, art. 66; CLM, art. 45; NAV, art. 50.3, y CL, art. 40. BAL, art. 16, remite a lo que dispongan los estatutos, solución ésta que se deriva implícitamente de las restantes leyes no citadas.

La opción recogida en las primeras leyes citadas parece correcta y está conforme con lo que dispone el artículo 44.4 de la Ley 7/1985. No obstante, los estatutos deberían prever un procedimiento simplificado para los supuestos en que la disolución se produjera por alguna causa normal prevista. La constatación de que el plazo previsto se ha cumplido o de que el objeto se ha realizado requerirá el acuerdo del órgano colegiado de gobierno de la mancomunidad y, seguidamente, del inicio del procedimiento de liquidación. Si se produjeran iniciativas dirigidas a mantener la vida de la entidad, deberían tramitarse a través del procedimiento de modificación de los estatutos.

b).2. Liquidación. Acordada la disolución de la mancomunidad, se inicia por los órganos de la entidad un procedimiento de liquidación que debe estar regulado en los estatutos. Sobre el particular las leyes GAL, art. 144; LR, art. 67; CLM, art. 46, y CL, art. 40.2, establecen que la entidad mantendrá su personalidad jurídica hasta que se adopte por el pleno acuerdo de liquidación y distribución de su patrimonio. Tales preceptos ponen de manifiesto la necesidad de prever en los estatutos un período transitorio final, hasta la liquidación total de la entidad, con indicación de los órganos que han de actuar y de sus atribuciones. En consecuencia, y a falta de otras precisiones de las normas estatales y autonómicas sobre las características y el contenido del procedimiento de liquidación, los estatutos deberían pronunciarse, al menos, sobre los siguientes aspectos:

- Disolución de sus órganos de gobierno y de sus titulares.
- Disolución de sus órganos y unidades administrativas y cese del personal a su servicio o su reintegración a los puestos de trabajo de procedencia.
- Período transitorio de liquidación de la entidad, con determinación de las atribuciones y cometidos de sus órganos en relación con aquélla.
- Destino o reversión de los bienes propios de la mancomunidad o cedidos por los municipios u otras administraciones públicas.
- Liquidación del presupuesto en curso, aprobación de la cuenta general de la entidad y destino del superávit económico, en su caso.
- Destino del archivo.

6. *Otros elementos de los estatutos*

a) Denominación y sede

Ambas materias pertenecen a la plena disposición de los municipios que se asocian. Lógicamente la experiencia demuestra que el nombre de la mancomunidad hará referencia a su objeto o bien al ámbito administrativo, territorial, geográfico o natural que comprende. En relación con la sede, que habrá de estar localizada dentro de dicho ámbito, puede ser fija o variable, en la forma y con la periodicidad que establezcan los estatutos.

b) Normas de funcionamiento

Constituye una determinación necesaria referida a los órganos de gobierno y unidades administrativas de la entidad. Son directamente aplicables a las mancomunidades, como entidades locales, los preceptos recogidos en la Ley 7/1985 sobre régimen de funcionamiento, los que según la Disposición Final séptima TR tienen carácter básico en esta materia y por su objeto sean de aplicación a sus órganos, así como las normas reguladoras del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Sin perjuicio de tales normas, los estatutos podrán contener previsiones específicas sobre el funcionamiento de los órganos complementarios de la mancomunidad. La potestad de autoorganización de la que gozan

estas entidades respalda ampliamente dicha posibilidad, pudiendo materializarse a través de reglamentos orgánicos o de régimen interior dictados en desarrollo y aplicación de los estatutos.

c) Plazo de duración

Esta previsión, que aparece como necesaria tanto en la legislación estatal como autonómica, puede hacer referencia a la existencia de un plazo determinado (duración de un evento), determinable (ejecución de una obra) o indefinido, cuando no sea posible su determinación (prestación de un servicio). En cualquier caso, la exigencia de un plazo pone de manifiesto la temporalidad de la asociación municipal y, dado su carácter voluntario, la posibilidad siempre abierta de su disolución.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

BARRERO RODRÍGUEZ, C., «Algunas reflexiones en torno a la naturaleza jurídica de las entidades supramunicipales», en *Administración instrumental*, vol. I, Madrid, 1994; «Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones», *Administración de Andalucía (Rta. Andaluza. de Admón. Pública)*, n.º 45, 2002.

D'ANJOU GONZÁLEZ, J., *Las mancomunidades intermunicipales en el Régimen Local Español*, MAP, Madrid, 1994.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El régimen normativo de las mancomunidades municipales», *Rta. Vasca de Administración Pública*, n.º 37, 1993.

GONZÁLEZ DEL TESO, T., «Entidades supramunicipales y Comunidades Autónomas» *Justicia Administrativa*, núm. extra. sobre la Reforma del Régimen Local, 2000.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., «El régimen de las mancomunidades de municipios en Andalucía», en *Administración Instrumental*, vol. I., Madrid, 1994.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *Las entidades asociativas en el ámbito municipal*, Barcelona, 1988.

LÓPEZ PELLICER, J. A., «La aprobación definitiva de la constitución y estatutos de mancomunidades intermunicipales», *Rta. de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 251, 1991.

- MARTÍN MATEO, R., *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Madrid, 1987.
- MORELL OCAÑA, L., «La nueva Ley de Régimen Local: II, La Supramunicipalidad», *Rta. Española de Derecho Administrativo*, n.º 9, 1976.
- MURO I BAS, X., «El régimen competencial de las mancomunidades municipales en la Ley 7/1985, de 2 de abril», *Rta. Vasca de Administración Pública*, n.º 18, 1987.
- PERDIGO Y SOLA, J., *Mancomunidades en nuestro Derecho local*, Madrid, 1991.
- QUINTANA LÓPEZ, T., *Las mancomunidades en nuestro Derecho local*, INAP, Madrid, 1990; «Las organizaciones supramunicipales en España: las mancomunidades», *Rta. de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 254, 1992.
- SOSA WAGNER, F., «Mancomunidades y otras formas asociativas», *Tratado de Derecho municipal*, vol. I, Madrid, 1988.

