

ASOCIACIONES VOLUNTARIAS DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS

José María Endemaño Aróstegui

Director de Régimen Local. Administración General
de la Comunidad Autónoma del País Vasco

I. INTRODUCCIÓN.

La Constitución Española (CE) garantiza la autonomía de los municipios para la gestión de sus intereses y establece que gozarán de personalidad jurídica plena (arts. 137 y 140). No hace mención alguna a las asociaciones de municipios, por lo que no configura ningún modelo de asociacionismo municipal. Se limita a señalar que se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia (art. 141.3). Esta previsión constitucional abre la posibilidad de que sea la propia ley la que cree agrupaciones de municipios (caso de las comarcas y áreas metropolitanas, v. arts. 42 y 43 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local) o que sean los propios municipios los que se asocien para formar una agrupación voluntaria de municipios. En este trabajo nos ocupamos de este segundo supuesto, ya que el primero queda al margen del asociacionismo municipal.

La Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, establece, en su art. 10, que las entidades locales (concepto que integra al municipio) tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común. El derecho de las entidades locales a integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado. En aplicación de este precepto de Derecho Internacional, la legislación española reconoce a los municipios el derecho de asociarse con otros, para formar distintos tipos de asociaciones, de Derecho público y de Derecho privado, a los que aquí nos vamos a referir. Quedan al margen de este estudio los convenios administrativos entre municipios o entre éstos y otras Administraciones Públicas, como instrumentos de cooperación económica, técnica y administrativa para la prestación de servicios locales o para otros asuntos de interés común (art. 57 Ley 7/1985), que no generan el nacimiento de una nueva persona jurídica de carácter asociativo.

II. LA MANCOMUNIDAD.

Es la forma típica, legalmente prevista (art. 44 Ley 7/1985), de asociación de municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Los miembros de la asociación son sólo municipios, que dan vida a un nuevo sujeto dotado de personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos. La mancomunidad se rige por sus propios estatutos, que deberán regular el ámbito

territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno (representativos de todos los Ayuntamientos), recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. Para la prestación de servicios o la ejecución de las obras de su competencia, la mancomunidad podrá ejercer las potestades que determinen sus estatutos, de entre las que el art. 4.1 Ley 7/1985 atribuye a las entidades locales territoriales (reglamentaria, tributaria, expropiatoria, sancionadora y otras de Derecho público). En defecto de previsión estatutaria, podrá ejercer todas las enumeradas en dicho precepto, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de ellas. Sin embargo, ésta limita la tributaria, al prever la posibilidad de establecer impuestos sólo para los municipios (V. Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por RD.Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), y excluye la expropiatoria, reservada a entes públicos territoriales (v. art. 2 Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y arts.3 a 5 de su Reglamento, aprobado por Decreto de 27 de abril de 1957). Para que los municipios se mancomunen no es indispensable que pertenezcan a la misma provincia, ni que existan entre ellos continuidad territorial, si ésta no es requerida por la naturaleza de los fines de la mancomunidad (art. 35.1 Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local -TRRL-, aprobado por RD.Legislativo 781/1986, de 18 de abril). Pero, a falta de previsión legal expresa, el Tribunal Supremo (TS) entendía que no podían asociarse, para constituir mancomunidades, municipios de distintas Comunidades Autónomas (v. STS 2 noviembre 1995, RJ 8445/1995), lo que llevó al legislador a modificar el art. 44 Ley 7/1985 para prever expresamente tal posibilidad, siempre que lo permitan las normativas de la Comunidades afectadas. Esta previsión legal amplía las posibilidades asociativas de los municipios, pero, a falta de una regulación más detallada, deja sin resolver algunas incógnitas relativas al procedimiento de constitución, normativa aplicable a la actuación de la mancomunidad, etc. El objeto de la mancomunidad debe ser la ejecución de obras y servicios de terminados de la competencia de los municipios mancomunados (nunca puede actuar al margen de las competencias municipales), pero no puede asumir la totalidad de las competencias asignadas a dichos municipios (si lo hiciera dejaría a éstos sin contenido competencial, por lo que devendrían innecesarios; razón de la prohibición expresa contenida en el art. 35.2 TRRL). Aun con estas limitaciones, la figura de la mancomunidad se revela como especialmente apta para los pequeños municipios, que, en muchas ocasiones, se ven con grandes dificultades para prestar, con las debidas garantías, algunos servicios que la ley sitúa en la órbita de la competencia municipal. De ahí el éxito que ha tenido esta figura asociativa en España, donde, de un total de algo más de 8100 municipios, casi 1000 tienen menos de 100 habitantes y, casi la mitad, menos de 1000. En la CAPV predomina también el municipio pequeño, ya que, de un total de 250 municipios, hay 115 con menos de 1000 habitantes, y 188 con menos de 5000; y, según el Registro de Administración Local del País Vasco, hay 37 mancomunidades. En Vizcaya, de 111 municipios, 84 participan en alguna mancomunidad (75,67%); en Guipúzcoa, de 88 municipios, son 79 los que participan en alguna mancomunidad (89,77%); en Álava no hay ninguna mancomunidad (sólo un municipio está mancomunado con municipios vizcaínos y guipuzcoanos). Hay también 4 parzonerías (una formada por municipios alaveses, otra por guipuzcoanos y otras dos en las que participan municipios alaveses y guipuzcoanos), que son asociaciones de municipios para la gestión de montes

comunales que ya venían siendo aprovechados por los vecinos de los municipios (actualmente asociados) desde tiempo inmemorial.

La mancomunidad, como agrupación voluntaria de municipios, es una figura de gran flexibilidad, pues permite a cada municipio valorar individualmente la conveniencia de asociarse con otros para una mejor prestación de determinados servicios o para la ejecución de determinadas obras, dando vida a una nueva Administración Pública con un ámbito territorial de actuación que dependerá del de los municipios mancomunados. Por el contrario, las agrupaciones forzosas de municipios (comarcas, áreas metropolitanas) atienden a un interés general que rebasa el de los municipios y es valorado por el legislador autonómico. La creación de éstas últimas puede reducir el interés, de los municipios integrados en ellas, en constituir asociaciones voluntarias (Álava es un ejemplo muy claro).

III. EL CONSORCIO.

Los municipios pueden asociarse con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas, constituyendo consorcios dotados de personalidad jurídica propia. Los fines y las particularidades de su régimen orgánico, funcional y financiero se determinan en los estatutos del consorcio (art.110 TRRL). Los consorcios pueden utilizarse también para la gestión de los servicios públicos locales en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia (art. 87 Ley 7/1985). A diferencia de la mancomunidad, el consorcio no es una fórmula asociativa específica de los municipios, ni siquiera de las entidades locales. El art. 6.5 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé la figura del consorcio cuando la gestión de convenios entre la Administración General de Estado (y Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma) y las Administraciones de las Comunidades Autónomas haga necesario crear una organización común. El art. 57 Ley 7/1985 prevé también el consorcio como fórmula asociativa para articular la cooperación económica, técnica y administrativa, de carácter voluntario, entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común. El consorcio no aparece citado en el art. 3 Ley 7/1985 entre los tipos de entidad local que enumera, lo que plantea la cuestión de si puede ser calificado como entidad local y, en caso afirmativo, qué requisitos debe reunir para que sea así. Los estudios sobre la naturaleza jurídica del consorcio, tanto en base a la legislación actual de régimen local como a las precedentes, han sido abundantes en nuestra doctrina. Sin ánimo de entrar en polémicas, entendemos que, en la situación actual, el criterio más seguro es el que mantiene el TS, que, en su STS 30 abril 1999 (RJ 4692/1999), considera que el TRRL “no ha querido caracterizar a todos los consorcios que puedan constituirse al amparo de su artículo 110 como entidades locales, pero sin negarles tampoco tal consideración, permitiendo que en cada caso, según las circunstancias concurrentes, pueda

determinarse si el Consorcio constituido es o no una entidad local". De la propia STS se infiere que las circunstancias que han de concurrir para que el consorcio sea una entidad local son: a) que las funciones que tenga atribuidas constituyan competencias propias de los entes locales; y b) que las entidades consorciadas actúen como entidades locales. Si el consorcio es calificado como entidad local, será titular de las potestades que determine la legislación autonómica, de entre las que cita el art. 4.1 Ley 7/1985. En caso contrario, los consorcios constituidos mediante un negocio jurídico (con la denominación de convenio u otra) no podrán ejercer aquellas potestades que sólo pueden ser atribuidas por ley (reglamentaria, tributaria, sancionadora), ya que normalmente se tratará de nuevas Administraciones, creadas por otras preexistentes (y, en su caso, por entidades privadas sin ánimo de lucro), que no se integran ni en la Administración local, ni en la autonómica, ni en la estatal.

IV. ASOCIACIONES DE DERECHO PRIVADO.

La finalidad que justifica la creación de las asociaciones de municipios vistas en los apartados anteriores es la de prestar servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, dentro del ámbito territorial delimitado en sus estatutos. Están creadas en beneficio de los ciudadanos. No obstante, los municipios (entidades locales, en general) pueden constituir también asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la promoción y protección de sus propios intereses comunes (que incluye, entre otros, la defensa de los municipios asociados ante otras instancias políticas y administrativas, como el Estado y las Comunidades Autónomas), a las que se aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en ella, la legislación del Estado en materia de asociaciones. Estas asociaciones no tienen el carácter de Administración Pública y se rigen por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, y lo dispuesto en sus propios estatutos, teniendo en cuenta las siguientes previsiones específicas que, respecto de las mismas, contiene la legislación de régimen local: a) se les reconoce expresamente capacidad para celebrar, en el ámbito propio de sus funciones, convenios con las distintas Administraciones Públicas (disposición adicional quinta de la Ley 7/1985); y b) la asociación de ámbito estatal de mayor implantación designa a los representantes de las entidades locales en la Comisión Nacional de Administración Local (función de carácter público –la de designar miembros de un órgano colegiado de carácter administrativo- que la ejercerá de acuerdo con sus Estatutos, v. art. 117 Ley 7/1985). Esta asociación de mayor implantación estatal es también el cauce obligado de participación de las entidades locales en la formación de la voluntad nacional en la fase ascendente del proceso de elaboración de todas aquellas políticas comunitarias que afecten de manera directa a las competencias locales (disposición adicional decimotercera de la Ley 7/1985).

V. LAS HERMANDADES DE SERVICIOS DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS.

Es una fórmula asociativa típica del Territorio Histórico de Álava, cuyo origen hay que buscar en la arraigada realidad institucional de carácter territorial, basada en una entidad de ámbito más reducido que el municipal: el

concejo. En Álava hay 324 concejos, que son pequeñas demarcaciones territoriales de naturaleza pública, cuyo régimen jurídico está impregnado de especialidades importantes respecto del régimen común y que ostentan notables responsabilidades competenciales en el área de la gestión de servicios públicos esenciales en beneficio de pequeños núcleos de población. La Norma Foral 62/1989, de 20 de noviembre, sobre procedimiento de constitución, régimen jurídico y funcionamiento de las hermandades de servicios de municipios y concejos de Álava, trata de fomentar el asociacionismo de estas entidades, individualmente dotadas de escasos medios, dada su reducida dimensión. Las hermandades tienen un origen medieval (hay noticia de ellas desde 1463) y en el antiguo régimen foral ya existían como fórmulas de asociación voluntaria de colectivos organizados básicamente en instituciones de carácter local. La Norma Foral 62/1989 trata de actualizar su régimen jurídico, procurando evitar una proliferación irresponsable de las mismas contraria al principio de racionalidad que exige el servicio al ciudadano en la sociedad actual. De acuerdo con la misma, los municipios y concejos de Álava podrán asociarse en hermandades para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia que requieran una organización estable. Los concejos sólo podrán integrarse cuando vengán prestando los servicios objeto de la hermandad de que se trate y ésta no podrá asumir la totalidad de las competencias legalmente atribuidas a los entes asociados (tampoco las asumidas por la cuadrilla en que estén encuadrados).

Las hermandades tienen naturaleza de entes locales con plena personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos (art. 1 Norma Foral 62/1989). Para ello se les reconoce la posibilidad de que en sus estatutos recojan las potestades administrativas que el art. 4.1 Ley 7/1985 atribuye a los entes locales de carácter territorial (excepto la de establecer impuestos y con la limitación de que la iniciación del expediente expropiatorio deberá ser ratificada por el Ayuntamiento en que radiquen los bienes o derechos a expropiar, v. arts. 7 a 9 Norma Foral 62/1989). La Norma Foral 62/1989 abre unas amplias posibilidades para la constitución de hermandades, pues permite incluso las formadas por municipios y/o concejos entre los que no exista continuidad territorial, si ésta no es requerida por la naturaleza de los fines que pretenda; también podrán integrarse en las hermandades municipios radicados en otras provincias, de la misma u otra Comunidad Autónoma (las especialidades financieras inherentes a este supuesto deberán ser contempladas en los estatutos, v. art. 2). Así pues, la hermandad es la fórmula asociativa prevista en la normativa foral alavesa para los concejos, sea entre ellos o con los municipios; tiene el carácter de ente local, cuya asistencia técnica y jurídica se atribuye a la Diputación Foral de Álava (art. 33). Los cargos de Secretario e Interventor-Tesorero, en caso de que existan, serán desempeñados por funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal, salvo en el caso de hermandades de concejos, que podrán designar un fiel de fechos para el desempeño de dichas funciones (art. 32). Actualmente, hay constituidas dos hermandades de servicios en Álava; una de ellas, integrada por 4 concejos (para abastecimiento de agua potable y saneamiento y depuración de aguas residuales); la otra está formada por 6 concejos y el municipio en el que están integrados (para abastecimiento de agua potable). El escaso número de hermandades demuestra que no se trata de una figura especialmente atractiva en la actualidad.