

A supervivencia das
mancomunidades na Lei 27/2013,
de racionalización e sostibilidade
da Administración local

La supervivencia de las mancomunidades en la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

The survival of the associations
in the Law 27/2013, of
rationalization and sustainability
of the local Administration»

47
Regap

MIGUEL ÁNGEL SANTIRSO FERNÁNDEZ

Tesorero de la Diputación Provincial de Pontevedra (Galicia, España)
miquelangel.santirso@depo.es

Recibido: 17/11/2014

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Índice: 1 Introducción: auge y decadencia de las mancomunidades. 2 Las competencias de las mancomunidades como objeto de reforma. 3 Los Estatutos de las mancomunidades, exigencia de adaptación. 4 Estructura organizativa de las mancomunidades y sostenibilidad financiera. 5 Los recursos financieros de las mancomunidades. Especial referencia a las aportaciones de los ayuntamientos asociados. 6 Bibliografía.

1 Introducción: auge y decadencia de las mancomunidades

Uno de los puntos polémicos de la debatida y contestada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, (en adelante LRSAL), fue la pretensión de sus redactores de suprimir las mancomunidades de municipios. Durante la larga tramitación de la ley en la que los proyectos se sucedieron unos a otros, el legislador fue cambiando paulatinamente de criterio, hasta que en la recta final se decidió por su continuidad pero tratando de limitar sus actuaciones.

Independientemente de que el nuevo régimen de las mancomunidades ofrezca un perfil más o menos adecuado para cumplir sus finalidades y objetivos de estabilidad presu-

puestaria y sostenibilidad financiera que pretende la LRSAL, los diversos estudios que han acompañado al proyecto han carecido de un mayor análisis del funcionamiento de estas entidades locales, esenciales en buena parte de nuestro territorio en el que conviven zonas urbanas con ámbitos rurales que se caracterizan por su baja densidad de población, y en los que pueden desarrollar la prestación de servicios básicos acordes con los niveles de calidad exigibles y a costes más reducidos.

Las mancomunidades han sido la fórmula cooperativa municipal que mayor desarrollo en número han experimentado. Aunque la voluntad de asociarse a través de Comunidades, Ligas y Hermandades de Concejos y Villas se remonta a la Edad Media, con fines fundamentalmente de seguridad y administración del patrimonio común, fue la Ley municipal de 20 de agosto de 1879 la que intentó regular sistemáticamente las asociaciones voluntarias de municipios para la atención de servicios de su competencia. Y es a partir de esta disposición cuando el asociacionismo voluntario entre municipios que encarnan va a estar presente en nuestro derecho local de forma ininterrumpida.

Las mancomunidades se caracterizan por ser voluntaria su constitución, pertenezcan o no los municipios que se asocian a una misma provincia, lo que se traduce en una entidad local de ámbito superior con personalidad jurídica propia, en la que los municipios asociados delegan parte de las funciones o competencias que la ley les atribuye al objeto de que se preste un servicio conjuntamente para todos sus miembros. Pueden existir temporalmente o sin límite de tiempo y ser creadas para la realización de una o más actividades concretas.

Su territorio es el de los municipios que la integran, no requieren que sean colindantes, pudiendo estos estar integrados en más de una, sin embargo es necesario que se fijen con claridad sus objetivos, que dispongan de un presupuesto propio y de unos órganos de gestión diferenciados.

La posibilidad de asociar municipios en sectores geográficos distintos de la provincia se recoge en nuestra Constitución en el artículo 141.3, pero adquiere regulación positiva cuando el artículo 44.1 de la Ley 7/985 de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

Con la LRBRL, experimentan un crecimiento casi exponencial como consecuencia de los siguientes factores: relativa facilidad de su constitución ya que sólo es necesario como señalábamos anteriormente el acuerdo de los municipios interesados, motivaciones políticas, la necesidad de recibir financiación de administraciones superiores, la prestación de servicios mínimos básicos y cierto confusiónismo competencial entre diputaciones y municipios. Desde 1985, su número se incrementa como podemos ver en el cuadro siguiente:

EVOLUCIÓN NÚMERO DE MANCOMUNIDADES	
AÑO	NÚMERO
1975	67
1980	95
1985	161
1990	374
1995	558
2000	924
2005	937
2012	1014

Tanto el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en su artículo 44 como los artículos 31 a 39 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, contienen disposiciones que desarrollan su funcionamiento, organización y régimen jurídico, pero remitiendo sus prescripciones concretas a un estatuto para cuya aprobación se exige una mayoría cualificada del número de Concejales que integran los municipios que quieren asociarse.

Frente a las demás figuras asociativas como la comarca o el área metropolitana, las mancomunidades no requieren un pronunciamiento legal previo para su constitución.

La Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril que aprobó el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Galicia no las menciona expresamente como sí hace con las comarcas, parroquias rurales e implícitamente con las áreas metropolitanas, remitiendo a una posible ley el reconocimiento de ellas. La regulación gallega de estas entidades la encontramos en la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia, quien las conceptúa como un derecho asociativo de los municipios para la ejecución de obras y prestación de servicios, con la limitación de que no puedan asumir todas las competencias de los municipios asociados.

En Galicia en el ejercicio 2010 estaban registradas 41 mancomunidades en el Registro de Entidades Locales del MAP, 13 en la Coruña, 3 en Lugo, 13 en Ourense y 12 en Pontevedra, que afectaban a un total de 213 municipios de 315 existentes.

Mancomunidades (municipios y población asociados)

Comunidad autónoma	Provincia	N.º manc.	Pob. total	Pob. manc.	% Pob. manc.	Mun. total	Mun. manc.	% Mun. manc.
Galicia	Coruña, A	13	1.139.121	1.023.965	89,89	94	63	67,02
	Lugo	3	355.549	118.168	33,24	67	27	40,30
	Ourense	13	336.099	173.301	51,56	92	70	76,09
	Pontevedra	12	953.400	895.898	93,97	62	53	85,48
	Totales		41	2.784.169	2.211.332	79,43	315	213

Actualizado: 23/04/2009

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

El informe del Consello de Contas sobre estas entidades correspondientes al ejercicio 2010 concluye que 6 de ellas estaban inactivas y sus fines más frecuentes son la recogida y tratamiento de RSU, prevención y extinción de incendios, fomento del turismo y las actividades culturales.

Como consecuencia de la escasa fortaleza financiera, la falta de implicación y compromiso de algunos municipios que forman parte de ellas junto con las dificultades propias de la gestión interna hicieron que estas entidades entraran en cierta decadencia como instrumento solucionador de los problemas que plantea la gestión local de los pequeños municipios, a favor de otras entidades locales asociativas como los consorcios que están integrados por administraciones de distinto nivel, lo que en teoría supone un reforzamiento del sistema financiero de ingresos y de las estructuras organizativas.

Los motivos que llevaron a debate la supresión de las mancomunidades se basaron tanto en la profusión de competencias, que a veces incurrían en duplicidades con las de los propios municipios integrados como en la debilidad de las estructuras financieras que añadían nuevos déficits y costes, todo ello junto a la carencia de estructuras administrativas sólidas para cumplir tanto las obligaciones formales como materiales que las diversas leyes sectoriales imponían, manifestándose este hecho también con la falta o tardía rendición de las cuentas anuales a los órganos fiscalizadores de cuentas.

Todo ello finalmente presentaba un panorama de baja actividad en el que muchas de ellas eran inexistentes en la práctica y que añadían nuevos costes a los municipios integrados sin resolver los problemas de la prestación de servicios en el minifundismo local.

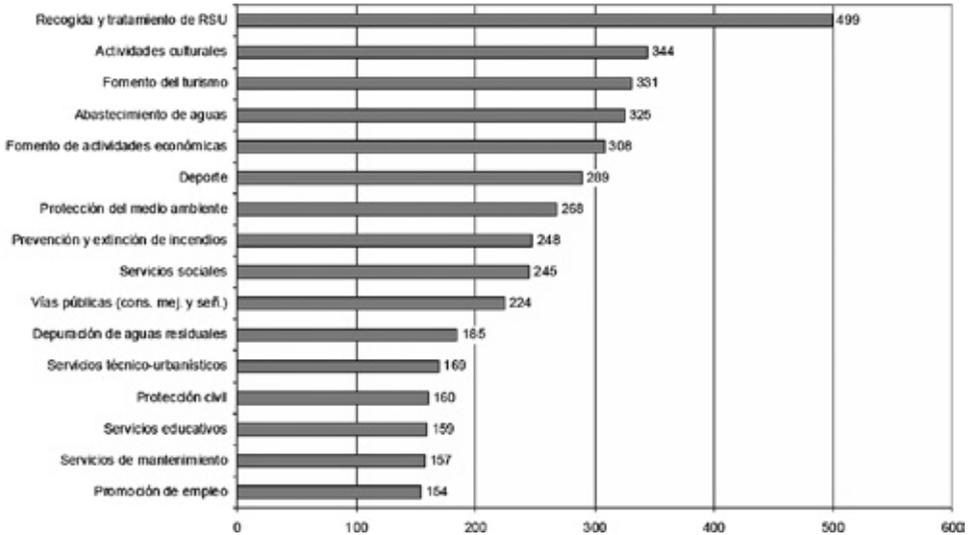
2 Las competencias de las mancomunidades como objeto de reforma de la Ley 27/2013

El sistema competencial previo a la reforma local, suponía de hecho un amplio abanico de posibilidades que se caracterizaba por su definición imprecisa, amplio ámbito material y escaso condicionante para el reconocimiento y ejercicio de ellas. El artículo 25.1 de la LR-BRL disponía una cláusula general en virtud de la cual el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias podía *promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyeran a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*, la LRSAL suprime el *toda clase* y el *cuantos* y los servicios deben ajustarse al marco de los preceptos legales reformados.

En el marco de las disposiciones que regían antes de la LRSAL, las mancomunidades no se ceñían sólo a la prestación de servicios mínimos u obligatorios para los distintos niveles de población, sino que justificándose en la atribución genérica de competencias de la expresión «en todo caso» del art. 25, atendían a un variado abanico: Educación y cultura; turismo; servicios técnicos; urbanismo; tratamiento de aguas residuales; sanidad; fomento agrícola y forestal; mantenimiento general de servicios; conservatorio de música, recaudación; informatización y mecanización administrativa; parque de maquinaria; fomento industrial; obras públicas; transporte de viajeros; maquinaria quitanieves; información al consumidor; fomento de la vivienda; lucha contra el paro; recogida de perros vagabundos; fomento de la cultura vasca; radio y televisión; desratización; limpieza de playas; mantenimiento de

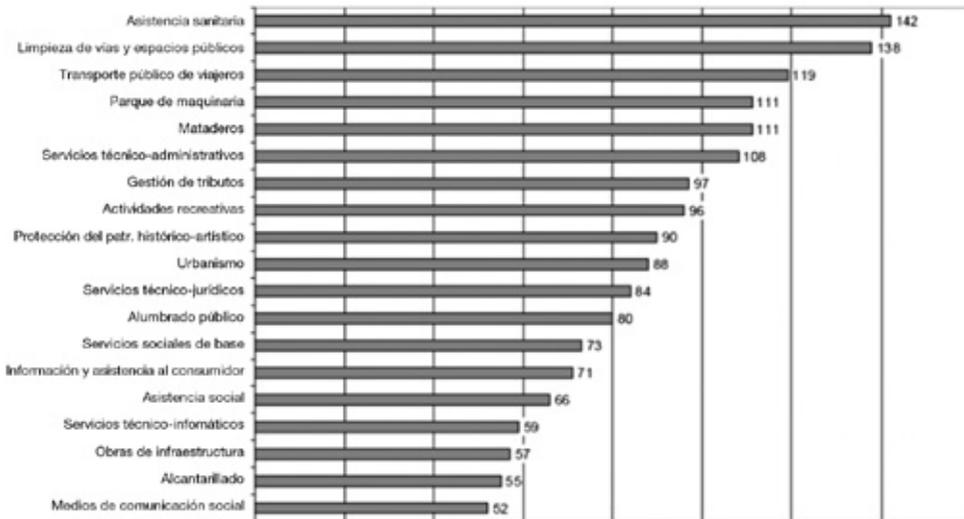
parques y jardines; pompas fúnebres; electrificación; servicio de lectura de contadores de agua; parque móvil; academia de personal municipal; teléfonos; servicio de fontanería; caja de cooperación; servicio de taxis; ferias y mercados, medioambiente etc.

Servicios prestados por más de 150 mancomunidades



Fuente: Federación Española de Municipios y Provincias

Servicios prestados por más de 50 y menos de 150 mancomunidades



Fuente: Federación Española de Municipios y Provincias

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local: la debate

La LRSAL realizó un acotamiento en el ámbito competencial municipal. Si bien la nueva redacción del artículo 7 de la LBRL no altera la clasificación entre competencias propias y competencias delegadas, las primeras siguen siendo las atribuidas por la Ley, en tanto las segundas se ejercen en los términos de la disposición o acuerdo de delegación pero con observación de los requisitos establecidos en el artículo 27 de la LBRL modificado por el artículo diez de la LRSAL. Las competencias delegadas en la nueva concepción se motivan en la reducción de costes frente a la extensión del poder local, que el criterio predominante de las delegaciones antes de la reforma.

Junto a competencias propias y delegadas aparece una nueva categoría, las denominadas impropias, cuyo ámbito no se concreta pero que sólo se podrán ejercer cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

En cuanto a las mancomunidades, los proyectos de ley suprimían todas aquellas que no fueran sostenibles en términos financieros, apostando por su práctica desaparición, pero el texto final de la LRSAL trató de centrar finalmente el ámbito de su reforma en la definición y delimitación de sus competencias a través del párrafo segundo de la Disposición Transitoria undécima, disponiendo que estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enunciados en los artículos 25 y 26 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Pero posteriores reflexiones sobre las limitaciones de este precepto entienden que las restricciones que parecen derivarse de su mandato no son tan rotundas y cabría hacer una interpretación más amplia del ámbito de servicios que estas instituciones pueden prestar.

Si bien no cabe duda de que pueden ejercer las competencias propias y los servicios del artículo 25, se plantea una primera duda consistente en dilucidar si sólo pueden asumir las señaladas para sus tramos de población o pueden asumir competencias de los tramos superiores del artículo 26. Se entiende que en todo caso pueden asumirse las actuaciones comprendidas para los tramos de población de los municipios que la integran, como los servicios obligatorios de una franja de población mayor. (1).

El desempeño de competencias por delegación resulta más controvertido, aunque la confusa redacción del precepto parece decantar la opinión de que pueden ser ejercidas al menos aquellas delegaciones que se derivan de una disposición legal. Además el artículo 7 posibilita su ejercicio a todas las entidades locales. Las competencias delegadas son las que con tal carácter les atribuyen el Estado y las Comunidades Autónomas mediante una disposición normativa (no necesariamente con rango de Ley) o un acuerdo y se ejercen en los términos establecidos en esa disposición o acuerdo de delegación y con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 de la LBRL, en la redacción de la LRSAL, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Los acuerdos o convenios de delegación deberán formularse teniendo en cuenta las garantías de pago establecidas en el artículo 57 bis de la LBRL, en la redacción de la LRSAL. El citado artículo 27, entre otras cosas, condiciona la efectividad de la delegación a que ésta sea aceptada por la entidad local y establece la nulidad de las delegaciones que no vayan acompañadas de la correspondiente financiación. Además, en el caso de que la Administración delegante sea una Comunidad Autónoma,

se exige que se establezca una cláusula de garantía del cumplimiento de las obligaciones financieras o compromisos de pago que aquélla asuma.

En apoyo de la interpretación expuesta debe recordarse que los dos principios orientadores de la reforma operada por LRSAL son el evitar duplicidades administrativas y la sostenibilidad financiera entendida en los términos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Respecto a las denominadas competencias impropias resultaría factible ya que su ejercicio parece estar abierto a todas las entidades locales, condición de la que siguen gozando las mancomunidades en virtud del apartado 2 del artículo 3 de la LRBRL, si bien supeditadas a la sostenibilidad financiera y a la no duplicidad de su ejercicio por otras administraciones. También algunos informes posteriores a la publicación de la ley, entienden que cuando la LRSAL emplea en la Disposición Transitoria undécima la expresión “orientadas exclusivamente”, lo que se pretende es posibilitar el ejercicio de las competencias atribuidas a los municipios asociados.

Por tanto podría deducirse que las mancomunidades tras la LRSAL, pueden ejercer:

- Las competencias y servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la LRBRL.
- Las competencias propias definidas que les atribuyan las leyes estatales y autonómicas a los municipios asociados tanto básicas como sectoriales.
- Las competencias que les atribuyan como propias de las mancomunidades las leyes estatales y autonómicas tanto básicas como sectoriales, continuando en el desempeño de las sectoriales hasta en tanto el legislador no dicte otra cosa.
- Las competencias y servicios que les deleguen a ellas el Estado y las Comunidades autónomas con sujeción a las reglas contenidas en el artículo 27, es decir justificación previa de mayor eficiencia, generar ahorros y evitar duplicidades administrativas.
- En cuanto a las competencias impropias, se podría argumentar que son asumibles por las mancomunidades siempre que se den los requisitos y condiciones exigidos por el artículo 7.4 es decir que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera y no se incurra en supuestos de ejecución simultánea de un servicio público. En cualquier caso es necesario un informe previo y vinculante de la Administración competente por razón de la materia.

En materia competencial también en cualquier caso debemos entender vigente la disposición contenida entre otras en el artículo 135 de la Ley 5/1997 de Administración Local de Galicia en virtud de la cual no pueden asumir todas las competencias de los municipios asociados.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

3 Los Estatutos de las mancomunidades, exigencia de adaptación

A las cuestiones anteriores resueltas con escasa claridad se une la adaptación vía reforma de los Estatutos por las que deberían eliminarse todas aquellas competencias y servicios que se están ya prestando. De forma un tanto apresurada, el primer párrafo de la Disposición Transitoria undécima de la LRSAL estableció que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley (que finalizó el 30 de junio de 2014), deben (debieron) adaptar sus Estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para no incurrir en causa de disolución.

El artículo 44 además de reconocer a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia exige que los Estatutos regulen el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y los extremos necesarios para su funcionamiento. El contenido de este precepto no fue modificado por la LRSAL por lo que cabe preguntarse de su finalidad real ya que todas las mancomunidades, salvo las constituidas antes de la entrada en vigor de la LRBRLL debieron adaptar sus Estatutos a lo dispuesto en el artículo 44 por lo que plantea bastantes dudas su alcance.

Ciertamente parece que el sentido de la disposición es indicar el procedimiento elegido para desprenderse de competencias cuyo ejercicio se prohíbe y la consiguiente supresión de servicios distintos a los permitidos por la aplicación de los artículos 25 y 26 lo que resulta una tarea compleja dado el número y requisitos de los actos administrativos que deben adoptarse y que necesitarían además para su validez, de la emisión previa de los informes que exigen los artículos 7.4 y 27 de la LRSAL.

Los actos que deben adoptarse en Galicia por aplicación del artículo 143 de la Ley 5/1997 para la modificación estatutaria y de similar exigencia en las demás legislaciones autonómicas son los siguientes:

- Adopción del acuerdo por mayoría simple en el órgano plenario de la mancomunidad.
- Información pública por plazo de un mes y, simultáneamente, se remitirá a la Diputación o Diputaciones Provinciales respectivas y a la Consellería competente en materia de régimen local para su informe, por plazo de un mes.
- Una vez finalizado el plazo de exposición pública y recibidos los informes a que se refiere el apartado anterior o transcurrido el plazo de un mes sin que hubiesen sido emitidos, se someterá el acuerdo de modificación de los estatutos o de disolución de la mancomunidad a los plenos de los Ayuntamientos mancomunados.
- La adopción de dicho acuerdo, que resolverá también las alegaciones, en caso de que éstas hubiesen sido presentadas, requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de cada una de las Corporaciones.
- Aprobados por fin, los acuerdos de modificación de los estatutos de la mancomunidad o de disolución de la misma por la mayoría de los Ayuntamientos, el Presidente de la mancomunidad remitirá copia certificada de los mismos a la Consellería com-

petente en materia de régimen local, para su íntegra publicación en el «Diario Oficial de Galicia», y los comunicará a la Administración Central del Estado a los efectos establecidos por la legislación básica de régimen local.

Tampoco resulta pacífico el contenido de esta disposición si se aplica el principio de que las leyes no tienen efecto retroactivo salvo que dispongan lo contrario. A todo este planteamiento parece darle salida a favor de la continuación de las competencias mancomunadas y de los servicios establecidos la ley de Galicia 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; cuando en el régimen de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación del artículo 3, las establece para las entidades locales, sin distinción entre ellas, señalando que no se entenderá como ejercicio de nuevas competencias la continuidad en la prestación de los servicios ya establecidos

4 Estructura organizativa de las mancomunidades y sostenibilidad financiera

Para clausurar la existencia de estas instituciones seculares junto a la difícil sostenibilidad financiera de la mayoría de ellas, también se incidía en el ahorro en el gasto que tendría lugar con su eliminación. Además se señalaba que las mancomunidades no remitían las cuentas a los órganos de control externo, así como la duplicidad de gasto en que incurrían.

El informe del Tribunal de Cuentas del Estado del ejercicio 2012 cifró las obligaciones reconocidas netas de estas entidades en 386,69 millones de euros, frente a los 46.388,22 que importa el total de obligaciones reconocidas netas de las entidades locales. Se concluye además que dichas obligaciones en el período 2010-2012 experimentaron una reducción del 20% y que suponen en todo caso el 0,83 por ciento de las obligaciones reconocidas netas totales de las entidades locales.

Si bien es cierto que el Tribunal de Cuentas sólo analiza las obligaciones reconocidas netas de las entidades que han remitido las cuentas, las cifras en términos porcentuales no deberían experimentar excesiva variación, al no haber rendido las cuentas tampoco una parte de los ayuntamientos y de otras entidades locales con el total de las cuales se toman como referencia. Tampoco el TC dispone o facilita datos de las obligaciones pendientes de reconocer, pero en cualquier caso parecen pequeños los ahorros presupuestarios a realizar comparativamente con los perjuicios que supondría su desaparición.

Se debe tener en cuenta que muchos de los servicios que prestan estas entidades son de lo más costosos, nos referimos los relacionados con los servicios sociales, el ciclo integral del agua y sobre todo la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, ya que deberían ser asumidos por los ayuntamientos integrantes y/ o las Diputaciones.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

Entidades locales				Obligaciones reconocidas netas				
Número		2010	2011	Variación interanual		2012	Variación interanual	
				Valores	%		Valores	%
Ayuntamientos	6.518	43.975,08	40.480,25	-3.494,83	-8	37.877,84	-2.602,41	-6
Más de 50.000 hab.	120	24.380,85	23.019,58	-1.361,27	-6	22.102,95	-916,63	-4
De 5.001 a 50.000 hab.	905	13.667,61	12.331,53	-1.336,07	-10	11.218,26	-1.113,27	-9
De 1.001 a 5.000 hab.	1.561	4.150,34	3.567,17	-583,17	-14	3.201,79	-365,38	-10
De 1 a 1.000 hab.	3.932	1.776,28	1.561,96	-214,32	-12	1.354,84	-207,12	-13
Diputaciones provinciales	38	5.758,70	6.138,89	380,19	7	5.571,97	-566,92	-9
Cabildo/Consejo Insular	8	1.509,78	1.391,43	-118,35	-8	1.341,99	-49,45	-4
Comarca	73	745,22	675,41	-69,82	-9	567,08	-108,33	-16
Mancomunidad	544	477,69	482,84	5,15		386,69	-96,14	-20
Área metropolitana	3	71,88	644,95	573,06	797	642,37	-2,58	OU
Agrupación de municipios	1	0,10	0,19	0,09	87	0,29	0,10	53
Totales	7.185	52.538,45	49.813,95	-2.724,50	-5	46.388,22	-3.425,73	-7

Menos ahorros se generarían si se aplica la Transitoria Undécima que subroga a las entidades locales en las relaciones del personal de las mancomunidades y en las obligaciones de los contratos de servicios que estuvieran en vigor.

Los importes de las deudas no presentan uniformidad territorial. Mientras en Galicia el Consello de Contas cifra la no financiera en 9,5 millones de euros en el ejercicio 2010, la Cámara de Cuentas de Andalucía sitúa las obligaciones a satisfacer de carácter no financiero en 115 millones de euros.

Por otra parte la deuda financiera total de esta entidad la cifra el informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en 204 millones de euros para el ejercicio 2012. En cualquier caso estas cifras que por supuesto habrá que vigilar y limitar, son también significativas del escaso ahorro que supondría en términos relativos la supresión de los servicios que prestan estas entidades.

En cuanto a la rendición de cuentas, ciertamente en el mencionado informe del TC se cifra en un 30 por ciento a las mancomunidades que no han rendido la cuenta en algún ejercicio comprendido entre los años 2010 y 2012, aunque debe considerarse que muchas mancomunidades carecen de actividad, otras están extinguidas pero pendientes de dar de baja en el registro de entidades locales, lo que rebajaría la cifra de las que pueden considerarse realmente las incumplidoras.

La rendición de cuentas es algo que tiene que ver con la responsabilidad, pero también con la fortaleza de su estructura organizativa interna. En la regulación del personal de las mancomunidades, se echa en falta unos criterios más amplios junto con un mayor desarrollo y concreción.

En cuanto a los puestos de trabajo del personal que sustenta la organización y servicios de las mancomunidades, el responsable del control económico financiero está representado por los habilitados nacionales, aunque no están claramente delimitados los supuestos de exención, los conflictos de incompatibilidad que pueden surgir cuando la mancomunidad actúa contra un ayuntamiento del que este personal forma también parte. Para los concernientes al personal laboral y funcionario que ejerce labores auxiliares y de colaboración, debería estudiarse la posibilidad de compatibilizarlo con el desempeño de tareas a tiempo parcial en estas entidades, pues esa es la realidad de la inmensa mayoría de ellas y una forma de realizar ahorros económicos en la prestación de los servicios.

Contar con personal directivo que desempeñe tareas gerenciales se tiene que realizar por vía de aplicación subsidiaria con las dificultades que plantea de todo tipo, dado que nada se ha previsto sobre ello. Resulta esencial para avanzar hacia la modernización de los servicios básicos con eficiencia y eficacia que estas entidades locales junto a todas las de carácter supralocal, tengan un carácter exclusivamente gerencial y técnico en su gestión, dentro de unas líneas estratégicas políticas.

En muchos casos también las medidas necesarias en materia de recursos materiales y tributarios necesarios así como la aprobación de las cuentas que deben remitirse están atribuidas al Pleno que en las mancomunidades suele denominarse Asamblea o Junta General y cuya composición tiende a ser numerosas en cuanto al número de concejales de hecho que la componen al aplicar los criterios de proporcionalidad representativa que exigen tanto las leyes autonómicas como de los propios estatutos. En algunos casos se requieren que sean todos los concejales. La generosidad numérica dificulta el quórum de las convocatorias, máxime cuando el desempeño representativo en la mayoría es gratuito, descentra los debates y aleja los planteamientos políticos de los aspectos técnicos.

En Galicia la Ley 5/1997 determina que la Junta de la mancomunidad o asamblea estarán representados, en la proporción que se establezca en los estatutos de la mancomunidad, todos los municipios que la integren.

La Ley 5/2010, de 24 de junio, de Autonomía Municipal de Castilla la Mancha garantiza en la Asamblea la presencia de miembros electos de todos los municipios, sin que ninguno pueda ostentar la mayoría absoluta.

En Extremadura que posee una Ley específica para mancomunidades, la Ley 17/2010 de 22 de diciembre señala que la Asamblea de la mancomunidad estará integrada por todos los representantes designados por los municipios y entidades locales menores mancomunados y presidida por el Presidente de la mancomunidad.

El Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña se limita a decir que será representativa de los municipios mancomunados. En parecido sentido la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid en su artículo 61. En el mismo sentido se expresa la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra.

La ley 7/1999, de 9 de abril de Administración Local de Aragón así como la Ley 1/2003, de 3 de marzo de Administración Local de la Rioja disponen expresamente criterios que en nú-

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

mero o proporcionalidad deben guardar las asambleas; en igual sentido la leyes de régimen local de las Comunidades Autónomas como Castilla La Mancha y Castilla y León.

En el funcionamiento de las mancomunidades y de las entidades locales distintas al municipio podría analizarse la conveniencia de trasladar con los matices y correcciones precisas, ciertos criterios de la ley 57/2003, de 16 de diciembre de modernización del gobierno local con el fin de fortalecer considerablemente las atribuciones de la junta de gobierno y órganos ejecutivos, junto a la implantación de impulsar dinámicas gerenciales de funcionamiento. El legislador transmite la idea de que los avances que se están produciendo en este sentido son parcos y erráticos, a pesar de que cada vez resulta más inevitable e inaplazable la necesidad de profesionalizar la administración local. Cuanto más se demore, más acusadas se van a mostrar la heterodoxia de las situaciones jurídicas actuales derivadas de las carencias de regulación y control, así como de la ausencia de convicción de planteamientos técnicos en la gestión local.

5 Los recursos financieros de las mancomunidades. Especial referencia a las aportaciones de los ayuntamientos asociados

La estructura financiera presenta debilidades acusadas que a duras penas fue corrigiendo el legislador según se le presentaban los problemas. Hemos señalado anteriormente que el ejercicio de la competencia entendido como la encomienda del conocimiento de unos determinados asuntos públicos que para su viabilidad necesita tanto contar con las potestades para gestionar los distintos servicios como con los recursos financieros necesarios para financiarlos. En este sentido cabe señalar que el desplazamiento del ejercicio de competencias supone la correlativa financiación por parte de los ayuntamientos asociados.

Tanto la estructura que conforman sus ingresos como los procedimientos de gestión y recaudación determinan los problemas de solvencia financiera, siendo especialmente significativas las insuficiencias reguladoras en los procedimientos de la recaudación y compensación de deudas sobre las aportaciones de los propios municipios asociados y con otras administraciones públicas y la seguridad social.

Los ingresos de las mancomunidades en Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aparecen dispersos en tres artículos distintos, comienza señalando el artículo 150 que constituyen recursos de las entidades supramunicipales los previstos en sus respectivas normas de creación y los establecidos en esta ley y en las disposiciones que la desarrollen.

Las contribuciones especiales, las tasas y los precios públicos, se citan en los artículos siguientes así como las aportaciones de los municipios que las integren. Nuestra todavía vigente ley gallega de Administración Local de 1997, hace un pequeño catálogo en el artículo 148 y añade los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado, las subvenciones, el producto de operaciones de crédito y las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.

Pero a pesar de su número, el catálogo de estos ingresos se caracteriza por su insuficiencia y marginalidad dentro de la estructura de los recursos financieros locales abocando a estas entidades a una falta de autonomía financiera con la consiguiente dependencia de las

transferencias de otras entidades, que en el caso de las mancomunidades son en su práctica totalidad las aportaciones de los municipios asociados.

Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal de Cuentas en su informe de las entidades locales correspondiente al ejercicio 2012:

Indicadores del Presupuesto de Ingresos de las entidades locales

Entidades locales	Número	Autonomía % (1)	Autonomía fiscal % (2)	Dependencia de las subvenciones recibidas %
Ayuntamientos	6.518	73	53	11
Más de 50.000 h.	120	76	53	7
De 5.001 a 50.000 h.	905	73	55	12
De 1.001 a 5.000 h.	1.561	62	48	24
De 1 a 1.000 h.	3.932	58	42	33
Diputaciones provinciales	38	79	16	17
Cabildo / Consejo Insular	8	65	45	28
Comarca	73	17	15	83
Mancomunidad	544	32	18	68
Área metropolitana	3	57	54	43
Agrupación de municipios	1	100	0	0
Totales	7.185	73	48	14

Fuente: Tribunal de Cuentas del Estado. Informe sobre las Entidades Locales, ejercicio 2012

La ratio de autonomía informa sobre el porcentaje de ingresos del que pueden disponer las entidades locales con plena autonomía para la cobertura de las competencias locales. El resultado de este indicador para 2012 fue del 73%, lo que indica que las entidades locales pudieron disponer con plena autonomía del 73% de los ingresos. Esta ratio para las comarcas, mancomunidades y áreas metropolitanas fue muy inferior, el 17%, 32% y 57% respectivamente, lo que implica una mayor dependencia de los ingresos de estas entidades de las subvenciones recibidas.

El índice de dependencia de las subvenciones recibidas en 2012 fue de un 14% para el conjunto de entidades locales. Sin embargo, la horquilla de este indicador era bastante amplia. Así, los ayuntamientos de mayor tamaño dependían menos de las subvenciones, un 7%, mientras que para los de menos de 1.000 habitantes este indicador ascendió al 33%. Asimismo, en el resto de entidades el nivel de dependencia de las subvenciones era muy elevado, en comarcas y mancomunidades un 83% y 68%, respectivamente.

En un breve repaso por las fuentes que conforman los ingresos de las mancomunidades, resaltan las tasas que deberían financiar los servicios que se prestan sobre todo los más costosos como son los relativos a los servicios sociales, el ciclo integral del agua y la recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos. Las tasas como fuente financiera de los servicios adolecen de la limitación legal del artículo 24.2 del TRLRHL, en virtud de la cual no

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

pueden superar el coste del servicio, que en aquellos de elevado impacto presupuestario se traduce en continuados resultados presupuestarios negativos, que acumulados anualmente, generan inestabilidades presupuestarias difíciles de cancelar.

Otra contingencia que presenta la imposición de tasas mancomunada es la derivada de la interpretación del artículo 20.1 del TRLRHL, al disponer que las entidades locales pueden percibir tasas por los servicios que presten. Si la mancomunidad presta el servicio es esta entidad la que debería ostentar la titularidad de las tasas que se perciban exigiendo el cobro a los usuarios del servicio. Sin embargo no son pocos los supuestos de hecho en los que el servicio es prestado por la mancomunidad mientras la tasa la percibe el ayuntamiento que le ha delegado el servicio. De esta forma se ven abocadas a desarrollar las obligaciones derivadas de su prestación sin las potestades y los recursos financieros que genera, negándose posteriormente el ayuntamiento a ingresarle el producto de la recaudación obtenida, teniendo que acudir a mecanismos de reclamación difíciles.

El Tribunal de Cuentas del Estado calcula que del importe total de derechos reconocidos netos de las mancomunidades solo un veintisiete por ciento corresponde a tasas por los servicios que prestan. Para Galicia el informe del Consello de Contas del ejercicio 2010, detalla que para las entidades rendidoras de cuentas, los ingresos liquidados por imposición de tasas fue de 3.119.315,62 euros, correspondiendo el 80% sólo a una de ellas y de precios públicos 15.891,57 euros de un total de ingresos de 27.465.734,59 de euros, dependiendo el 84,51% de aquella cantidad a las transferencias de los municipios asociados.

Cuando la mancomunidad presta actividades culturales y deportivas, algunas de ellas costosas puede percibir los precios públicos establecidos, pero el resultado final depende además de la cuantía fijada, de la propia demanda del servicio, siendo la mayoría de las veces insuficiente su cobertura financiera y generando desequilibrios presupuestarios que terminan finalmente en el remanente de tesorería.

Los ingresos procedentes de los rendimientos del patrimonio salvo excepciones localizadas esencialmente en mancomunidades históricas cuyas finalidades consisten en obtener rendimientos de los aprovechamientos forestales y de otros bienes patrimoniales comunes, no tiene incidencia relevante como recurso financiero dentro de la estructura de ingresos de las entidades locales para financiar servicios de importancia. Otro tanto cabe señalar de multas y sanciones.

Las operaciones financieras consistentes en concertaciones de préstamos a largo plazo sólo pueden ser concertadas básicamente para financiar inversiones y las de corto plazo para necesidades transitorias de la tesorería. Cuando se trata de operaciones de elevado importe es común la exigencia de acuerdos plenarios de los respectivos ayuntamientos partícipes en la operación, lo que acrecienta su complejidad como recurso financiero.

Otra posibilidad de ingresos lo tenemos en las contribuciones especiales del art. 151 del TRLRHL, que regula el supuesto concreto del establecimiento de contribuciones especiales por las Entidades supramunicipales con motivo de la realización de obras o del establecimiento o ampliación de servicios que afecten a uno o varios términos municipales, permitiendo que el órgano superior de gobierno de aquéllas, al determinar las zonas afectadas por la obra o concretar el beneficio especial que representa para cada una de dichas zonas,

pueda distinguir entre el interés directo de los contribuyentes y el que sea común en un término municipal o en varios.

En este caso, los ayuntamientos afectados que estén integrados en dichas Entidades tendrán el carácter de contribuyentes al objeto del pago de las cuotas individuales correspondientes, que serán recaudadas por los mismos, de acuerdo con las normas reguladoras de este tributo municipal. Las cuotas señaladas a los ayuntamientos, en calidad de contribuyentes, serán compatibles con las que los propios ayuntamientos puedan imponer con motivo de los gastos ocasionados por las subvenciones, auxilios o cualquier otra forma de cooperación que haya prestado a las obras públicas, instalaciones o servicios de las Entidades a que pertenezcan.

La realidad es que las contribuciones especiales es un recurso que en la ejecución de obras resulta difícilmente aplicable su establecimiento, al menos en determinadas zonas geográficas como Galicia y que en cuanto a su recaudación adolece de similares problemas que las aportaciones municipales.

Las subvenciones condicionadas cuya finalidad está destinada a financiar gastos corrientes suelen ser ocasionales y con algunas notables excepciones carecen de programas específicos para mancomunidades. Además suele exigirse aportación anticipada de la propia entidad asociativa por la totalidad del gasto.

En cuanto a la concesión de transferencias del Estado o de las Comunidades Autónomas incondicionadas predominan los criterios restrictivos. En Galicia y a pesar de que la Consejería competente en materia de régimen local tiene la encomienda legal en el artículo 136 de la Ley 5/1997 de 22 de julio de consignar en los presupuestos una partida destinada al fomento y ayuda de las mancomunidades municipales estimulando el régimen asociativo, transcurridos varios años de vigencia de esta norma no tenemos constancia de que haya sido puesto en práctica algún programa de transferencias incondicionadas mínimamente significativo.

El recurso financiero esencial de estas entidades son las aportaciones que los propios municipios asociados se comprometen a realizar por las competencias que han delegado.

Normalmente dado que los motivos de constitución de una mancomunidad suele ser la de viabilizar servicios que los municipios deben prestar con ahorro de costes, las aportaciones suelen proceder de municipios débiles financieramente, dentro de una escasa fortaleza económica general de la administración local española, por lo que estas aportaciones se caracterizan por su cuantía limitada, son fijadas en los propios estatutos con referencia a la población, presupuesto y otras circunstancias. Se determinan finalmente para cada gasto a través del presupuesto anual mediante acuerdo del órgano colegiado superior formado normalmente por un elevado número de concejales y que necesitan del posterior acuerdo del Pleno de los municipios respectivos a través de la consignación presupuestaria adecuada. Los programas de gasto financiado con aportaciones pueden afectar a todos los integrantes de la mancomunidad o sólo a una parte de ellos.

Como puede apreciarse su fijación definitiva, que condiciona la exigibilidad de su desembolso, no resulta sencilla. Un primer problema consiste en dilucidar si es requisito previo que el acuerdo de establecimiento de las cuotas participativas tenga previa consignación en

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

los presupuestos de los ayuntamientos que la forman o por el contrario pueden autorizarse gastos contra los créditos presupuestarios de la mancomunidad si uno de los ayuntamientos, lo que ocurre frecuentemente en la práctica, no consigna su aportación.

Algunas leyes autonómicas como la 5/1997 gallega trata de abordar esta cuestión cuando establece en el artículo 148.2 que los ayuntamientos mancomunados consignarán en sus presupuestos las cantidades precisas para atender, en los sucesivos ejercicios económicos, las obligaciones derivadas de los compromisos contraídos con la mancomunidad a que pertenezcan. En este mismo sentido la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid y la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura

La disponibilidad de los gastos e inversiones aparece condicionada por la plena disponibilidad de los créditos que sólo podrían autorizarse cuando todos los ayuntamientos mancomunados consignen sus respectivas aportaciones.

Además de las limitaciones presupuestarias y de cuantificación de las aportaciones como recurso financiero externo, debe añadirse el de su recaudación efectiva. Los informes de las cámaras de cuentas citadas, estimaron que el desembolso real de las aportaciones municipales apenas sobrepasaba el 50-60 por ciento de las cantidades comprometidas, cuando las mancomunidades dependen en más de un 80 por ciento de las mismas. Es significativo en este sentido, la conclusión 85 del informe del ejercicio 2011 de la Cámara de Cuentas de Andalucía que si los ayuntamientos cumplieran sus obligaciones de pago respecto de estas entidades de las que forman parte, veintisiete no solo saldarían sus deudas, sino que tendrían superávit.

En el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y normativa de desarrollo, no cuenta con ninguna disposición específica para la exigibilidad real de las cuotas municipales.

Ante la imposibilidad legal de dejar de prestar el servicio en el municipio incumplidor o de expulsión de sus representantes de los órganos representativos, se planteó por parte de las mancomunidades que pudieran exigir el pago de las cuotas adeudadas utilizando la vía de apremio. La Ley de Bases de Régimen Local parecía eludir el uso de esta vía cuando en el artículo 109 prevé que la extinción de las deudas que las administraciones públicas tengan con las entidades locales o viceversa podrá acordarse por vía de compensación. En un principio también la jurisprudencia rechazaba la posibilidad de que una administración utilizase la vía de apremio contra otra para el cobro de sus tributos y demás deudas de derecho público con el argumento de que, al tratarse de reclamaciones entre administraciones, la aplicación del principio de autotutela administrativa del que trae su causa la potestad ejecutiva no es posible y más aun cuando no existe relación de subordinación de una administración respecto de otra.

Sin embargo pronunciamientos posteriores del Tribunal Supremo avalan la posibilidad de que las entidades locales utilicen la vía de apremio para el cobro de las cantidades que le adeudan otras entidades públicas. En las Sentencias de 29 de enero de 1999, de 9 de febrero de 2005 y de 18 de febrero de 2005. En esta última, que resume los planteamientos de las anteriores y cuya cuestión de fondo es la exigencia de un tributo por una entidad local a la Administración del Estado, toma como referencia el artículo 2.2. de la Ley de

Haciendas Locales que determina que para la cobranza de sus tributos y de los ingresos de derecho público, la Hacienda Local ostentará las prerrogativas legalmente reconocidas para la Hacienda del Estado y en esas prerrogativas está contenida también la utilización del procedimiento de apremio y de las medidas ejecutivas que dicho procedimiento conlleva.

Además, la sentencia también señala que la idea de la inembargabilidad de los bienes de las administraciones públicas como obstáculo para el uso de la vía de apremio ya ha sido rechazada en sentencias anteriores puesto que, de acuerdo, con la doctrina constitucional sólo tienen carácter de inembargables los bienes de dominio público o aquellos que estén afectados a un uso o servicio público.

Termina concluyendo esta doctrina que “no se puede privar a las entidades locales de la posibilidad de utilizar, cumpliendo las prevenciones legales, los procedimientos de apremio y de practicar en ellos las diligencias de ejecución precisas para la recaudación de sus créditos tributarios cuando el sujeto obligado sea una Administración, después de haberse observado las garantías, requerimientos de pago y notificaciones legalmente establecidas; lo contrario será limitar de modo considerable la capacidad de financiación de las entidades locales y desconocer la doctrina del Tribunal Constitucional en punto a la posibilidad de embargo de bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas en los procedimientos de apremio abiertos para el pago de las obligaciones por ellas contraídas y, singularmente, de deudas tributarias y otras obligaciones de Derecho Público”.

Esta conclusión a la que llega esta sentencia, debe hacerse extensiva a cualquier Administración Pública. Y en este caso concreto cabría concluir que las aportaciones que los municipios hacen a las mancomunidades por la prestación de los servicios que reciben tienen el carácter de ingresos de derecho público.

Otra cuestión que se plantea es si puede entenderse que una mancomunidad cuenta entre sus potestades con la ejecutiva al no tener el carácter de administración territorial. La respuesta debe ser afirmativa pues conforme al artículo 4 de la Ley de Bases de Régimen Local, las mancomunidades tendrán de entre las potestades señaladas en el apartado uno de este artículo, entre las que se encuentra la de ejecución forzosa, aquellas que determinen los estatutos y, en defecto de previsión estatutaria, tendrán todas las enumeradas en dicho apartado.

No obstante a pesar de los pronunciamientos judiciales señalados que si bien avalan la legalidad del inicio de esta vía para el cobro de las aportaciones adeudadas, y de las prerrogativas de que gozan en cuanto a entidades locales por disposición del artículo 4 de la LRRL, llegando por fin a la conclusión de que si bien la vía de apremio abre una posibilidad de solución, no resuelven enteramente el problema de la recaudación y efectividad de las cuotas de los municipios asociados porque en el procedimiento de apremio suponiendo que haya voluntad de ejecutarlo, debemos recordar que si bien parece pacífica la doctrina que atribuye al tesorero el dictado de los actos que conforman el mismo, no hay el mismo acuerdo sobre su competencia para la resolución de los recursos que caben contra los actos que dicta, así como la resolución de actos administrativos relacionados directa o indirectamente con la recaudación.

Por otra parte si bien conforme a la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, plasmada posteriormente en reformas legislativas, pueden embargarse los bienes

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

patrimoniales de las entidades locales, su localización, ejecución y realización no es tan sencilla.

El primer activo al que normalmente se dirige el procedimiento de ejecución es a los saldos de cuentas bancarias. Si bien existe un reciente y meritorio pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha con un voto particular, continúa siendo más que dudosa el que sin más puedan embargarse los saldos de cuentas de las entidades públicas. Los vehículos y bienes muebles, además de su difícil localización, de la necesidad de contar con unas instalaciones adecuadas para su depósito, etc., es realmente singular el bien mueble de la administración que no está afecto a un servicio público.

De las fincas y demás bienes inmuebles que pertenecen a los municipios cabe extraer las conclusiones anteriores, si existe alguno como patrimonial, que podría ser sobretodo en los municipios rurales que sobrevivieron a la desamortización de Mendizábal, también habría de ponderarse los problemas que plantean los principios de proporcionalidad de la deuda con el bien a embargar.

La mancomunidad también tiene la posibilidad de impugnar el presupuesto de los ayuntamientos que tienen aportaciones impagadas, cuando no se consignen en los mismos los créditos necesarios para hacer frente al cumplimiento de estas obligaciones. El artículo 170.2 del TRLHL autoriza a los interesados a presentar reclamaciones (y, caso de no ser atendidas el correspondiente recurso) por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo y ello es aplicable no sólo a las cantidades que debe aportar el municipio a la mancomunidad durante el ejercicio para el que se aprueba el presupuesto sino también para las cantidades pendientes de pago de ejercicios anteriores. Lo contrario, según esta sentencia, es incumplir los principios de suficiencia financiera e integridad que impone la normativa.

El legislador autonómico, intentó a través de las leyes reguladoras de administración local, resolver o al menos dotar de instrumentos legales de resolución a este problema, que es uno de los motivos principales a mi juicio del raquitismo e insolvencia de las mancomunidades que casi las aboca a su desaparición

La ley 5/1997 de administración local de Galicia en su artículo 148.2 establece que transcurrido el plazo para el ingreso de las aportaciones de los municipios que integran la mancomunidad, su Presidente podrá dirigirse a la Comunidad Autónoma para la retención de los fondos del municipio deudor y su ingreso en la hacienda de la mancomunidad. Esta disposición loable en si misma adolecen la práctica del problema de que la competencia para ordenar la retención se le atribuye al Presidente en vez de al tesorero que es el órgano encargado de la recaudación. El resultado práctico es que este mecanismo no se ha puesto en funcionamiento nunca.

La ley extremeña de mancomunidades considera a las aportaciones pagos preferentes y obligatorios que pueden ser retenidos de las aportaciones de la Comunidad Autónoma y de las Diputaciones a los ayuntamientos integrantes.

La ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid aún va más lejos cuando posibilita el requerir a los Ayuntamientos mancomunados un aval

bancario a favor de la Mancomunidad por un importe máximo de hasta dos anualidades de la aportación de cada municipio, para garantizar los desembolsos comprometidos por los ayuntamientos integrantes.

Otra posibilidad es que partiendo de la base de que el municipio o municipios deudores tengan voluntad de abonar las cantidades pendientes pero que su situación financiera lo dificulte, también podría buscarse la posibilidad de establecer mediante acuerdos entre las entidades afectadas, fórmulas que permitan que el importe de la recaudación de la tasa pase a disposición de la Mancomunidad una vez recaudada, porque aunque no estén afectados los importes de esta tasa al pago de las cantidades adeudadas, tampoco, obviamente, hay nada que impida que se dediquen a ellas una vez recaudadas.

Podemos concluir señalando que más del 75 por ciento de las mancomunidades existentes en España aglutinan a municipios menores de 5.000 habitantes y en algunas Comunidades Autónomas, debido a la existencia de municipios con poca y dispersa población, su existencia para la prestación de servicios básicos puede ser necesaria. Las mancomunidades al igual que el municipio poseen la cualidad representada por la proximidad de los servicios a los usuarios. Aunque tampoco son fuente significativa de ahorros negativos el desenvolvimiento de servicios mancomunados, con arreglo a criterios de eficiencia y eficacia, necesita de una reforma sosegada que defina un régimen de funcionamiento específico que tenga en cuenta las especificidades territoriales, vaya más allá del procedimiento de constitución y analice que estructuras representativas financieras y organizativas son necesarias para prestar los servicios acorde con los niveles de demanda actual de los usuarios.

Y también deben atender a los principios de sostenibilidad financiera, evitando además las duplicidades en el ejercicio de competencias.

6 Bibliografía

- D'ANJOU GONZÁLEZ, Juan. Las mancomunidades intermunicipales en el régimen local español. Ministerio de Administraciones Públicas, 2004.
- SANCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS, Luis. Financiación de las mancomunidades intermunicipales, principios informadores, recursos aplicados y propuestas de mejora. Ed. Thomson Reuters, Civitas, 2009.
- BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción. Una nueva aproximación a las entidades supramunicipales ante la posible reforma del régimen local, Revista de estudios locales. CUNAL, N.º Extra 152, 2012.
- ORTEGA SANCHEZ, Pilar. Organización del sector público instrumental, Revista de estudios locales. CUNAL, N.º Extra 152, 2012.
- CASES Y PALLARES, Jordi. La reordenación de las competencias locales. Revista de estudios locales. CUNAL, N.º Extra, 2014.
- ARENILLA SANCHEZ, Manuel. El pequeño municipio: núcleo democrático vs prestación de servicios. Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

Informe sobre la determinación del ámbito competencial de las Mancomunidades de Municipios, al amparo de lo dispuesto en la Ley 27/2013 de 30 de diciembre. (2014) Asesoría Jurídica Gobierno de Vizcaya.

Informe das Entidades Locais de Galicia (2010) Consello de Contas de Galicia.

Informe de las Mancomunidades de Municipios (2011) Cámara de Cuentas de Andalucía.

Informe de las Entidades Locales (2012) Tribunal de Cuentas.