

ASUNTO: MANCOMUNIDADES

Sobre modificación de Estatutos en Mancomunidad de Municipios, creación y exención de puesto de secretario-interventor y fines de la misma

406/16

E

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES.-

Escrito del Sr. Presidente de la Mancomunidad de Municipios XXXX, en el que interesa informe sobre el asunto epigrafiado, acompañando certificaciones de los acuerdos de aprobación inicial de las modificaciones que se pretenden, atinentes, una a la creación y exención de mantenimiento de puesto de secretario-interventor y otra, vía ampliación del art. 4 de sus Estatutos, al que se le añade un párrafo "in fine" (4.2.11) del siguiente tenor:

"La Mancomunidad de Municipios XXXX podrá asumir aquellas otras competencias no relacionados en los apartados anteriores y que vinieran a desarrollar la prestación de servicios y/o la ejecución de programas vinculados directamente a los intereses y competencias de los Municipios asociados en el ámbito de la Mancomunidad"

II. LEGISLACIÓN APLICABLE.-

- Constitución Española de 1978 (CE).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).
- El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 2 de abril (TRHL).
- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL).
- R.D. 1732/1.994 de 29 de julio sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional
- Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura (LMELM).
- Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (RPDTEL).
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF).

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.-

PRIMERO.- Del puesto de Secretaria-Intervención de la Mancomunidad.

Las Mancomunidades se caracterizan por su absoluta voluntariedad y nacen en virtud de un pacto libremente asumido por todos los miembros integrantes, que se plasma en sus Estatutos, verdadero título fundacional y primera fuente reguladora de la Asociación.

En orden al desempeño en esta Entidad Territorial (art. 3.2 LRBRL), de las funciones reservadas ha de tenerse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, recogiendo el Régimen transitorio de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal, dispone:

“En tanto no entre en vigor el Reglamento previsto en el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en esta Ley, mantiene su vigencia la normativa reglamentaria referida a los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del citado artículo. (...) Las referencias a la Escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal, se entenderán hechas a la Escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.” estableciendo en su art. 92.bis que *«Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional:*

a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.

b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.».

A este respecto, la Administración del Estado determinará los supuestos, requisitos y condiciones en que los Municipios u otras Entidades locales que carezcan de medios para sostener el puesto de trabajo de Secretaría y no se hallen agrupados a tal efecto a otros, queden dispensados de la obligación de sostener dicho puesto. Las funciones serán ejercidas por los servicios de asistencia correspondientes o mediante acumulación, en la forma que se establezca reglamentariamente.

Entre los supuestos que se contemplan, a los efectos que aquí interesan se incluyen las Mancomunidades de Municipios y Comunidades de Villa y Tierra, con volumen de servicios o recursos insuficientes para el

mantenimiento de dichos puestos.

En estos casos, las funciones atribuidas al puesto de Secretaría serán ejercidas por funcionario de habilitación nacional de alguno de los Municipios que las integran o por alguno de los sistemas a que se ha hecho referencia anteriormente.

SEGUNDO.- De la exención del puesto de Secretaría -Intervención

La legislación aplicable a este tipo de procedimiento, amén de la señalada en el encabezamiento, se recoge básicamente en el R.D. 1732/1.994 de 29 de julio sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, de aplicación conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Así, el art. 4 del RD mencionado regula las exenciones, y establece la posibilidad de que en determinados supuestos las Entidades Locales puedan ser eximidas por la Comunidad Autónoma de la obligación de mantener el puesto de Secretaría, previo Informe de la Diputación Provincial.

En esta misma disposición se establece el régimen especial para la exención del puesto de Secretaría-Intervención en las Mancomunidades, que se refiere, sin exigir un presupuesto y una población mínimas como sucede en el resto de las Entidades Locales, a la posibilidad de exención cuando el volumen de servicios o recursos sea insuficiente para el mantenimiento de dicho puesto.

Se indica también que las funciones reservadas en las Mancomunidades, en estos casos, se ejercerán a través de funcionario con habilitación nacional de alguno de los Municipios que las integran mediante la acumulación para el desempeño de las funciones reservadas al puesto.

Conforme a lo que antecede, y considerando, que en cuanto que el volumen de servicios no sea excesivo, lleva a que no se considere por dicha Mancomunidad necesario el mantenimiento de la plaza que se cree lo sea a tiempo completo sino mediante acumulación a funcionario de habilitación nacional que ejerza las funciones en alguno de los Municipios de la

Mancomunidad, con lo que se cumplirían los requisitos recogidos en el art. 4 del R.D. 1732/1.994 de 29 de julio sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, dando con ello cumplimiento a lo dispuesto en el art. 4 del R.D. 1732/1.994 de 29 de julio sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

TERCERO.- De la ampliación de fines de la Mancomunidad.

Como es sabido, el 31 de diciembre de 2013, entró en vigor la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local que introduce importantes modificaciones en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL). Uno de los objetivos prioritarios de la Ley, tal y como señala su exposición de motivos es el de *«clarificar las competencias Municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio de una Administración una competencia»*. Por esta razón se da una nueva redacción al artículo 7.4 de la LBRL con el siguiente tenor:

«Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal, de acuerdo con los requerimientos de la Legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas».

En este contexto procede a reordenar las competencias Municipales modificando la redacción de los artículos 25 y 26 de la LBRL, donde se delimitan cuáles son las competencias propias de los Municipios, los términos en que han de ejercerse y se determinan, por tramos de población, cuales son los servicios mínimos obligatorios que deben de prestar todos los Municipios.

CUARTO.- Del régimen transitorio consecuencia de la LRSAL

Con respecto a las Mancomunidades de Municipios, la Disposición Transitoria Undécima dispone que: *«En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las mancomunidades de Municipios deberán de 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. Las competencias de las mancomunidades de Municipios 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 enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local».*

Por su parte, el artículo 44 de la LBRL, que no ha sido modificado por la Ley 27/2013, establece que:

«1. Se 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.

2. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad Jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de Gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento». (...).

De todo lo anterior parece deducirse que las Mancomunidades de Municipios, a partir de la reforma de la LBRL, sólo pueden asumir competencias en aquellas materias que los artículos 25 y 26 atribuyen como propias a los Municipios y de ahí la Disposición Transitoria 11ª que da

un plazo de seis meses a aquellas Mancomunidades que vengan prestando servicios distintos de los anteriores para que adapten sus estatutos a la nueva normativa, quedando esta Disposición afectada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016, al ser declarada inconstitucional y nula, exclusivamente en cuanto a su apartado 3º y de este la referencia en su inciso “..el Órgano de Gobierno de...”

QUINTO.- Del Procedimiento de modificación.

Para la modificación de la Mancomunidad o de sus Estatutos, el artículo 44.4 de la LBRL establece que se seguirá un procedimiento similar al de su aprobación, cuyas reglas mínimas se establecen en el apartado 3 del mismo precepto, remitiendo su regulación a la legislación autonómica. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la LMELMEX, se seguirá el procedimiento agravado detallado en el apartado 1 del precepto citado, habida cuenta las características de la modificación que se pretende llevar a cabo, cuyo calado excede sin duda a la mera reducción o ampliación de sus fines. Dicho procedimiento comprende los trámites que se transcriben a continuación:

a) “Iniciación por acuerdo del órgano plenario de la mancomunidad, por sí o instancia de la mayoría absoluta de los municipios y entidades locales menores mancomunados.

b) Información pública por plazo de un mes, mediante publicación en el Diario Oficial de Extremadura y en las páginas web de la mancomunidad y de cada uno de los municipios que la integran.

c) Durante el plazo referido, y antes de la aprobación definitiva, se solicitará por la mancomunidad informes a la Diputación Provincial o Diputaciones Provinciales interesadas y a la Consejería con competencias en materia de régimen local, junto a la certificación del trámite efectuado y el contenido de la modificación a introducir en los estatutos.

Ambos informes deberán emitirse en el plazo de un mes desde su requerimiento, transcurrido el cual podrán entenderse efectuados dichos trámites en sentido positivo.

d) Concluido el periodo de información pública e informe de la modificación, la Asamblea de la mancomunidad procederá a analizar las objeciones planteadas y decidirá definitivamente el contenido de la modificación que propone.

e) Aprobación por el Pleno de los Ayuntamientos de cada uno de los municipios con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

Si alguno de los miembros de la mancomunidad fuera una entidad local menor, la aprobación de la modificación exigirá, además del acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Junta Vecinal, la ratificación del Pleno del municipio matriz al que pertenezca, siempre por idéntica mayoría.

f) Publicación en el Diario Oficial de Extremadura y en las páginas web de la mancomunidad y de cada uno de los municipios que la integran.

g) Inscripción en el Registro de Entidades Locales estatal y autonómico, así como en cualquier otro en que proceda por la naturaleza de las previsiones contenidas en los estatutos."

El artículo 44.2 de la LBRL establece que *"Las mancomunidades ... se rigen por sus Estatutos propios."*, en tanto que el artículo 10.1 de la LMELMEX reconoce la naturaleza reglamentaria de los estatutos disponiendo que son *"... la norma reguladora básica de la mancomunidad, tienen la naturaleza jurídica de disposición reglamentaria y a ellos estarán sometidos la propia mancomunidad y los municipios y entidades locales menores que la integren."*, lo que explica que se siga un procedimiento tan estricto y participativo en su aprobación. No obstante, parece de interés advertir que el procedimiento detallado difiere de las reglas mínimas establecidas en la norma básica estatal, artículo 44.3 de la LBRL, en que la norma autonómica no requiere para la modificación de los nuevos estatutos el trámite de elaboración por *"... los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea."* (apartado a) del precepto citado), lo cual no debe suponer problema alguno por cuanto se exige que el procedimiento de modificación sea similar (no idéntico) al de creación, de lo que se concluye que puede tener diferencias con aquél. Por lo demás, el

procedimiento previsto es suficientemente garantista y está también en consonancia con las previsiones de los artículos 36 del TRRL y 33 y 35 del RPDTL.

Habiendo transcurrido el plazo señalado en la Disposición Transitoria transcrita, a efectos de dar cumplimiento a las exigencias de adecuación o adaptación Estatutaria de las Mancomunidades, la pretensión de modificación de los mismos con la ampliación que se acuerda entendemos es conforme a derecho en el sentido que se pretende con la adición de un nuevo párrafo (11) al artículo 4.2: *“Asimismo, aquellos objetos, funciones y/o actividades no relacionados en los apartados anteriores y que vinieran a desarrollar la prestación de los servicios y/o la ejecución de programas vinculados directamente con aquellos en el ámbito de los fines y/o competencias asumidos por esta Mancomunidad”*

Este es el informe de la Oficialía Mayor (Asistencia y Asesoramiento Jurídico Local) en relación con el asunto de referencia, que se emite a los efectos de los artículos 44.3.b) de la LBRL y 66.1.e) de la LMELMEX, para que por esta Excm. Diputación Provincial se pueda dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 44.3.b) de la LBRL (con la redacción de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre), 66.1.c) de la LMELMEX y 35, apartados 1.b) y 2 del RPDTL, emitiendo el informe que estime pertinente respecto de la propuesta de modificación de Estatutos de la Mancomunidad de Municipios XXXX

Badajoz, diciembre de 2016