



ASUNTO: /

**Adaptación de los Estatutos de la Mancomunidad.**

**349/12**

F

\*\*\*\*\*

**INFORME**

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición del Sr. Presidente de la Mancomunidad de **XXXXX** se emite el presente Informe, el cual no tiene carácter vinculante y cuyo ponente ha resultado ser el funcionario arriba indicado.

**I. ANTECEDENTES.**

Según los datos aportados por la Mancomunidad referenciada, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, son los siguientes:

Con fecha 20 de diciembre de 2012, tiene entrada en la Oficialía Mayor escrito de la Mancomunidad de XXXX, mediante el que se expresa que *“Teniendo necesidad esta mancomunidad de llevar a cabo la adaptación de sus Estatutos a la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, adjunto se le remite copia de sus Estatutos no adaptados, para que por parte de la ASISTENCIA JURÍDICA A LAS EE.LL., se emita el oportuno informe de los mismo, antes de proceder a iniciar el oportuno expediente de modificación de los mismos.”*

---



Junto con la solicitud de informe, se acompaña copia de los Estatutos vigentes, junto con el acta de la Asamblea General de Concejales, celebrada el 9 de abril de 1989, en la que fueron aprobados.

## II. LEGISLACIÓN APLICABLE.

- Constitución Española de 1978 (CE).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- 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).
- 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. FONDO DEL ASUNTO.

1º. En relación con el contenido de los Estatutos, la norma básica, artículo 44.2 de la LBRL, exige que *"... 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."* Y añade a continuación en el párrafo segundo que *"En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados."* Además de en el precepto citado, su contenido mínimo se regula también en los artículos 36 del TRRL y 34 del RPDTEL, ambos con redacción casi idéntica, y sobre todo en el artículo 11 de la LMELMEX

---



que, integrando el contenido de los preceptos citados, establece que *“Los estatutos de las mancomunidades deberán contener necesariamente al menos las siguientes determinaciones:*

- a) Municipios y entidades locales menores que la integren y su ámbito territorial.*
- b) Denominación, que deberá ser única y no podrá dar lugar a confusión con la de otras mancomunidades preexistentes.*
- c) Lugar o lugares en que radiquen sus órganos de gobierno y administración.*
- d) Fines, competencias, potestades y prerrogativas.*
- e) Normas relativas a los órganos de gobierno y administración, su composición y atribuciones, así como la forma de designación y cese de sus miembros, sin perjuicio de las previsiones que al respecto se deriven de la normativa de régimen local que resulte de aplicación.*

*Para la elección de los órganos personales de gobierno y representación de la mancomunidad, el procedimiento estatutario que regule el sistema de elección de los mismos, cuando proceda, determinará la atribución de un voto por cada municipio o entidad local menor participante.*

*f) El sistema de votación para la adopción de aquellos acuerdos que no vengán referidos a la elección de los órganos personales de gobierno y representación de la mancomunidad. Dicho sistema podrá determinar el valor del voto atribuido a cada municipio o entidad local menor participante de tal forma que sin ser proporcional se tome en consideración la población de los distintos municipios agrupándola por tramos o escalas teniendo asignado la menor de ellas un voto y no pudiendo exceder de cinco la asignación derivada del tramo superior.*

*En defecto de regulación estatutaria se aplicarán los siguientes tramos:*

*De 1 hab. a 2.000 hab. 1 voto.*

*De 2.001 hab. a 4.000 hab. 2 votos.*

---

---



*De 4.001 hab. a 6.000 hab. 3 votos.*

*De 6.001 hab. a 8.000 hab. 4 votos.*

*De 8.001 hab. en adelante 5 votos.*

*g) Normas de funcionamiento interno y organización complementaria de la mancomunidad.*

*h) Recursos económicos y, especialmente, las aportaciones y los compromisos de los municipios que la forman, así como las normas reguladoras de su cumplimiento.*

*i) Plazo de duración y las causas y procedimiento de disolución, con respeto a las previsiones de esta ley.*

*j) Requisitos para la adhesión de nuevos miembros y la separación de municipios integrantes de la mancomunidad.*

*k) Régimen del personal a su servicio, con previsión expresa de la situación en que quedará el personal de la mancomunidad en caso de disolución y separación, estableciendo el modo en que se extinguirán las relaciones laborales o, por el contrario, será asumido completa o parcialmente por los distintos municipios y entidades locales previamente integrados con respeto, en todo caso, a su respectiva población y a los servicios que reciban.*

*l) Causas y procedimiento de disolución, así como la forma de liquidación de la mancomunidad.*

2º. Revisados los estatutos, en relación con su contenido, se realizan las siguientes observaciones:

1. Artículo 2. Resulta muy imprecisa la determinación del emplazamiento de la sede de la entidad, al dejarse al albur del lugar de residencia de "... el Presidente, dentro de los de la Mancomunidad.", y ello incluso con el inciso de que deba de estar la sede en el ámbito territorial de la Mancomunidad, lo que añade aun mayor imprecisión. El precepto casa mal con la exigencia del transcrito apartado c) del

---

---



artículo 11 de la LMELMEX, que exige que, al menos, se determine un emplazamiento concreto, sin impedir que pueda haber más de una sede.

2. Artículo 2, apartado 2. Determinado como fin único de la Mancomunidad, la prestación del servicio de abastecimiento de agua en las respectivas poblaciones, la asunción de nuevos servicios supone en la práctica una modificación de la Mancomunidad y de sus estatutos. Para ello, se seguirá la tramitación del procedimiento abreviado establecido en el apartado 2 del artículo 66 de la LMELMEX: *"2. Cuando la modificación consista ... en la ampliación o reducción de sus fines, será suficiente para llevar a cabo la modificación el acuerdo por mayoría absoluta del órgano plenario de la mancomunidad y la ulterior ratificación por los Plenos de los Ayuntamientos de las entidades locales mancomunadas, que, de igual forma, deberán aprobarla por mayoría absoluta, debiendo publicarse la modificación e inscribirse en la forma prevista en el número anterior."* Por tanto, no basta el acuerdo de las entidades interesadas, siendo preceptivos los acuerdos, adoptados por mayoría absoluta, tanto del órgano plenario de la Mancomunidad como de los Plenos de todas (no sólo las interesadas) las entidades mancomunadas, culminándose el proceso con la publicación de la modificación y su inscripción en los Registros de Entidades Locales, estatal y autonómico.

3. Artículo 5. Es necesario adaptar los estatutos a las previsiones que en relación con los órganos de gobierno se realizan en los artículos 11.e) y 25 a 38 de la LMELMEX. Por lo que respecta a este precepto concreto, conforme a los artículos 25 y 26, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1ª. Tienen carácter preceptivo los siguientes órganos:

- a), la Asamblea;
  - b), la Junta de Gobierno;
  - c), la Comisión Especial de Cuentas;
  - d), el Presidente; y
-



e), un Vicepresidente.

2ª. El gobierno y la administración de la mancomunidad corresponden a la Asamblea y a su Presidente, asistidos por la Junta de Gobierno.

3ª. Su estructura organizativa se podrá determinar en los propios estatutos o por medio del correspondiente reglamento orgánico.

4ª. Los estatutos podrán determinar otros órganos complementarios a condición de regular su composición y funcionamiento y de respetar los límites establecidos legalmente.

Los apartados 3 y 4 permiten, respectivamente, la creación de una Comisión (Junta) de Gobierno y cuantas comisiones informativas se requieran, al respecto se recuerda el carácter obligatorio de la Junta de Gobierno, cuya composición, atribuciones y funcionamiento está establecido en el artículo 32 de la LMELMEX, y de la Comisión Especial de Cuentas, regulada también en el artículo 33 de la misma norma.

4. Artículo 6. Convendría proceder a su adaptación, en los términos regulados en los artículos 27 y 29.1 de la LMELMEX, sin olvidar el mandato que impone el párrafo segundo del artículo 44.2 de la LBRL: *“En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.”* Resulta de interés al respecto, la posibilidad recogida en el artículo 11.f) de la norma autonómica, que permite que, con la designación de un único representante por municipio o entidad, se aplique el sistema de voto ponderado, con lo que quedaría garantizada la representatividad exigida por la norma básica estatal. En todo caso, se advierte que la previsión contenida en el párrafo segundo del apartado 2 podría vulnerar aquella representatividad.

En otro orden, este funcionario no encuentra fundamentación legal alguna para el nombramiento de suplentes, más bien al contrario, el artículo 27.3 de la LMELMEX parece impedirlo (*“Cuando los representantes ... pierdan, ... , tal condición permanecerán en funciones ... hasta tanto el municipio o entidad local menor nombren a su nuevo representante.”*), si bien, en otro contexto, el artículo 14.4 de la misma norma prevé tales nombramientos: *“4. En el mismo acuerdo de ratificación de los*

---

---



*estatutos, de creación y de incorporación a la mancomunidad, las entidades locales designarán a sus representantes titulares y, en su caso, suplentes en sus órganos de gobierno, con arreglo a lo previsto en esta ley y en los estatutos que aprueben.*” No se trata de que la ley impida que se realicen tales nombramientos, pero desde luego el suplente no está llamado a sustituir discrecionalmente al titular; no obstante, de existir tal nombramiento se podrá producir la sustitución automática, cuando aquel haya perdido su representación por cualquiera de las causas previstas legalmente o estatutariamente, sin que se requiera nuevo acuerdo de la Corporación afectada. En cualquier caso, el carácter optativo que se deduce de la expresión “en su caso” contenida en el precepto antes transcrito, se considera poco recomendable prever en los estatutos el nombramiento de suplentes.

5. Artículo 8. El artículo 29, apartados 2, 3 y 4, de la LMELMEX relaciona una serie de competencias que en todo caso corresponderán a la Asamblea, que el primer inciso del mismo precepto permite ampliar por vía estatutaria.

6. Artículo 9. En relación con la elección de Presidente, el artículo 11, al regular el contenido mínimo de los estatutos, establece que “e) ... *Para la elección de los órganos personales de gobierno y representación de la mancomunidad, el procedimiento estatutario que regule el sistema de elección de los mismos, cuando proceda, determinará la atribución de un voto por cada municipio o entidad local menor participante.*” También se regula en términos similares (sin incluir la expresión “cuando proceda”) en el artículo 29.2.a), al determinar las competencias de la Asamblea. De ello, se deduce que el estatuto debe articularse de modo que dé satisfacción a esta regla, pudiendo darse las siguientes situaciones:

- Que cada entidad tenga un sólo representante sin voto ponderado. En tal caso votarán de manera ordinaria.
  - Que cada entidad tenga un solo representante con atribución de voto ponderado. En tal caso cada representante ostentará un sólo voto.
  - Que las entidades tengan un número diverso de representantes. En tal caso, en el acuerdo de designación debería determinarse cuál los nombrados es el
-



representante cualificado que debe ser llamado para la elección del órgano unipersonal.

Sin embargo, este funcionario, considera que en este último supuesto, diverso número de representantes por entidad, no sería de aplicación de dicha regla, porque al contener la expresión “cuando proceda”, indica que puede haber situaciones en las que no sea necesario realizar tal previsión. Desde luego, no será necesario cuando cada entidad tenga un sólo representante sin voto ponderado; por el contrario, sí parece que será procedente cuando haya un sólo representante con voto ponderado. Sin embargo, cuando es diverso el número de representantes, la reducción de los derechos de representación de alguno de ellos en un asunto tan relevante como es la elección de la Presidencia de la Mancomunidad, podría vulnerar el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos reconocidos en el artículo 23.2 de la CE. Por último, al ser par el número de municipios integrados, pudiera darse un eventual empate en la elección de Presidente, situación que debe quedar prevista y resuelta estatutariamente.

7. Artículo 10. Sorprendentemente, el artículo 37 de la LMELMEX, , en concordancia el artículo 29.2.a), atribuye el nombramiento de Vicepresidente a la Asamblea, en vez de al Presidente como ha sido habitual hasta ahora, por lo que se impone la modificación de este precepto.

8. Artículo 11. El artículo 36.1 de la LMELMEX relaciona una serie de competencias que en todo caso corresponderán al Presidente. Así mismo, recoge una cláusula residual con remisión a “... *todas las competencias que le atribuya la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma de Extremadura que le sea de aplicación a las mancomunidades.*”, por lo que sería razonable adaptar el precepto al tenor legal.

9. Artículo 12. Por lo que respecta a la previsión del apartado 2, in fine, de que la sesión extraordinaria de la Asamblea a petición de la cuarta parte de los representantes no se demore por más de siete días desde que fue solicitada, se recuerda que el artículo 46.2.a) de la LBRL, extiende ese plazo a quince días. Por tanto, es necesario modificar este precepto para evitar la sanción de nulidad del artículo 10.2 de la LMELMEX.

---





10. Artículo 14. El régimen de votaciones debe acomodarse a las las previsiones de los artículos 11.f) y 31, apartados 1 y 2, de la LMELMEX en tanto que se exigirá quorum de mayoría absoluta exclusivamente para los acuerdos enumerados en el apartado 3 del último artículo citado y, en consonancia con el mismo, para “... *los supuestos determinados en las leyes.*” Por tanto, habrá que estar a las materias relacionadas en el artículo 47.2 de la LBRL.

11. Artículo 15. En relación con las funciones públicas necesarias, se estará a lo dispuesto en el artículo 42 de la LMELMEX, advirtiéndose que la responsabilidad de su nombramiento no recae en modo alguno en la Asamblea de la Mancomunidad, al tiempo que se recuerda las posibilidades de exención de mantener el puesto o de agruparlo, reguladas en los apartados 2 y 3, respectivamente. Por tanto, resulta necesario adaptar este artículo a las previsiones del citado artículo 42 y del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

12. Artículo 16. En la selección del personal se echa en falta la alusión al principio de igualdad exigido en los artículos 23.2 de la CE y 55.1 del Estatuto Básico del Empleado Público, y reiterado en el apartado 1 del artículo 43 de la LMELMEX, precepto al que me remito.

13. Artículo 17. Para dar cumplimiento en al artículo 150 del TRLRHL y en aplicación de los artículos 2.1.e) de la misma norma y 46.2.f) de la LMELMEX, deberían incorporarse a la relación los precios públicos. Incluso, se recomienda transcribir literalmente la relación contenida en el último precepto citado.

14. Artículos 19, 20 y 21. Por lo que concierne a las aportaciones económicas de los municipios, la LMELMEX regula las cuestiones esenciales en el artículo 50, que deben ser tenidos en cuenta en los estatutos, que deberían realizar una regulación exhaustiva de materia tan importante, con el fin de evitar actuaciones futuras amparadas en razones de oportunidad

15. Artículo 23. El artículo 5 en relación con el 3.2.d), ambos de la LBRL, otorga a las Mancomunidades “... *plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar,*

---



*permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, ...*” y en términos similares se pronuncia el artículo 5.2 de la LMELMEX. El resto de consideraciones en relación con el patrimonio que se contienen en el apartado 2, parecen estar referidas a los supuestos de integración, separación o disolución, que tienen sus propias reglas en los preceptos de la Ley y en los estatutos.

16. Artículo 26. Con gran detalle se ocupan los artículos 54 y 55 de la LMELMEX de la adhesión de nuevos municipios y entidades locales menores a las Mancomunidades ya constituidas (pese a que la sección alude a la categoría de las “integrales”, parece razonable entender que es extensible también al resto de Mancomunidades), determinando los requisitos, los trámites y los contenidos del acuerdo correspondiente. La regulación estatutaria se adaptará a las previsiones determinadas en los preceptos citados.

17. Artículos 27 y 28. El supuesto de separación voluntaria que regulan los preceptos citados, debe acomodarse a los requisitos y al procedimiento previstos en el artículo 56 de la LMELMEX. Además, debería contemplarse la separación obligatoria regulada en el artículo 57. Uno y otro procedimiento de separación, voluntaria y forzosa, tendrán los efectos previstos en el artículo 58, siempre de la misma norma.

18. Artículos 29 y 30. De la disolución de las Mancomunidades se ocupan los artículos 67, 68 y 69 de la LMELMEX, disponiendo el primero de ellos que las causas de disolución se prevean estatutariamente quedando tasadas de este modo; no obstante, establece un criterio residual que remite a “... *cuando voluntariamente lo acuerden sus miembros* ...” En cualquier caso, bien por disponerlos los estatutos bien por acuerdo voluntario, el procedimiento de disolución es común y está regulado en el citado artículo 68, exigiendo el precepto siguiente, un detalladísimo trámite publicitario de la disolución: “*Acordada la disolución ... se comunicará a la Junta de Extremadura y al Registro de Entidades Locales estatal y autonómico, y se publicará en el Diario Oficial de Extremadura y en las páginas web de la mancomunidad y de cada uno de los municipios que la integraban.*”

3º. Para la modificación de la Mancomunidad, en este caso referida exclusivamente, según se deduce del escrito de solicitud de informe, a la

---



modificación de sus Estatutos para adaptar su contenido a la LMELMEX, la norma básica, 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. Habida cuenta las características de la modificación que se pretende llevar a cabo, 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.

Finalmente, se advierte que el presente informe , emitido a petición de la propia Mancomunidad respecto de los estatutos vigentes, no exime en modo alguno de la solicitud del preceptivo informe que, en relación con el proyecto de estatutos, exigen los artículos 44.3.b) de la LBRL y 66.1.c) de la LMELMEX.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes, respecto de lo solicitado por la **Mancomunidad de XXXX**, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el de aquellos otros informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual queda sometido a cualesquiera otro mejor fundado en derecho.

En Badajoz, a 11 de enero de 2012

---