

I.4. DERECHO CONSTITUCIONAL

¿SON LAS MANCOMUNIDADES ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA?: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA NATURALEZA POLÍTICO CONSTITUCIONAL DE LAS MANCOMUNIDADES CON ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

Por D. JUAN ANTONIO DONCEL LUENGO

Profesor Ayudante, Derecho Constitucional, Universidad de Extremadura

Por el Dr. JOSÉ ÁNGEL CAMISÓN YAGÜE

Profesor Contratado Doctor, Derecho Constitucional, Universidad de Extremadura

Resumen

Este trabajo analiza la dimensión político constitucional de las mancomunidades y sus competencias, con especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Abstract

This paper is focused on the constitutional and political dimension of commonwealths and its powers. It analyses especially the case of the Extremadura Autonomous Community.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. ¿SON LAS MANCOMUNIDADES ÓRGANOS DE NATURALEZA POLÍTICA?
 - A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA NATURALEZA DE ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS AGRUPACIONES DE MUNICIPIOS DISTINTAS A LA PROVINCIA
 - B) DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA «NATURALEZA POLÍTICA» DE LAS AGRUPACIONES DE MUNICIPIOS DISTINTAS A LA PROVINCIA: LAS MANCOMUNIDADES
- III. ¿QUÉ FACULTADES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA SE DESARROLLAN A TRAVÉS DE LAS MANCOMUNIDADES?
 - A) FACULTADES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA ORIGINARIAS
 - B) FACULTADES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA ATRIBUIDAS
- IV. CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo persigue contestar a dos cuestiones: en primer lugar, ¿son las mancomunidades órganos de naturaleza política?; y en segundo lugar, y en caso de que la respuesta a la primera pregunta sea afirmativa, ¿qué facultades de participación política se desarrollan, entonces, a través de las mancomunidades? Todo ello se contextualiza especialmente en el marco de la Comunidad Autónoma de Extremadura y de su específica legislación sobre mancomunidades.

II. ¿SON LAS MANCOMUNIDADES ÓRGANOS DE NATURALEZA POLÍTICA?

Para poder contestar a la cuestión sobre si las mancomunidades son o no órganos de naturaleza política es preciso, en primer lugar, averiguar si éstas se configuran como algo más que órganos administrativos de mera gestión de servicios, y si en ellas se residencian o no poderes o facultades de naturaleza propiamente política, entendidas éstas como la capacidad de decisión democrática sobre sus propios intereses y la existencia de procedimientos democráticos elección y control de quienes están al frente de la mismas. O más concretamente, lo que se pretende determinar es si a través de las mancomunidades se posibilita y articula la «participación política» de los ciudadanos.

A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA NATURALEZA DE ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS AGRUPACIONES DE MUNICIPIOS DISTINTAS A LA PROVINCIA

Al objeto de desentrañar la cuestión planteada es preciso referirse a lo dispuesto al efecto en nuestro ordenamiento jurídico y, dentro de éste y en primer lugar, acudir a la regulación constitucional, en tanto que sede normativa en donde comúnmente se establecen los fundamentos de la organización territorial del Estado y, en su caso, la existencia de entes infraestatales y su correspondiente naturaleza.

Así, el art. 137 de la Constitución española establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas, y que cada uno de estos entes está dotado de autonomía para la gestión de sus intereses. Dicho reconocimiento de autonomía, se consagra, además específicamente en el art. 140 C.E. en donde se establece de forma expresa que «*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios*».

Pero, ¿de qué habla la Constitución cuando habla de «autonomía de los municipios»? *Grosso modo* y sin entrar en profundidad indicaremos que por autonomía debemos entender «autonomía política», es decir, la capacidad democrática de decisión y control sobre los asuntos públicos que se reconoce a un determinado colectivo de ciudadanos y que se ubica en un determinado espacio geográfico. Debe llamarse la atención sobre el hecho de que esta «autonomía política» constitucionalmente reconocida no es en modo alguno un poder de naturaleza soberana en sí mismo considerado; sino que, por el contrario, dicha autonomía deriva de la propia soberanía nacional que la reconoce, la establece y la residencia, en su caso, en los entes infra estatales del Estado a través de la Constitución¹.

El reconocimiento de autonomía a los entes infraestatales del Estado implica, a su vez, que el poder del Estado se ha dividido no solo horizontalmente, entre ejecutivo, legislativo y judicial; sino que, además, se ha establecido también una división vertical del poder entre el Estado central y los entes de naturaleza infraestatal en que se ordena y articula territorialmente. Esta división vertical del poder es típica de los Estados descentralizados, y tiene su origen moderno, fundamentalmente, en los postulados del federalismo norteamericano², si bien, cada uno de los Estados descentralizados existentes adapta a sus necesidades y características propias esta distribución vertical del poder³.

En España, como hemos indicado, los municipios gozan de cierta autonomía política constitucionalmente reconocida de forma expresa en el art. 137 de la

¹ F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, Cizur Menor, Ed. Aranzadi, 2004, pág. 51: «*Que la autonomía local forma parte de una todo más amplio es realidad innegable en la medida en que no participa de la soberanía originaria, que corresponde al pueblo español en su conjunto (art. 1.2 C.E.). Es por ello, un poder derivado que se mueve en los estrictos límites o en el espacio que la Constitución le asigna, tal y como con exactitud ha dicho el T.C. en sus sentencias de 2 de febrero de 1981 (R.T.C. 1981, 4) y de 27 de febrero de 1987 (R.T.C. 187,27). En la primera se lee un texto que no por haber sido muy citado conviene relegar: ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía (y aun este poder tiene sus límites, crecientes, por cierto)...*».

² A. HAMILTON, J. MADISON y J. JAY, *The Federalist*, New York, Ed. G.P. Putnam's Sons, 1889, pág. 325: «*In a single republic, all the power surrendered by people is submitted to the administrations of a single government into distinct and separate departments. In the compound republic of America, the power surrendered by the people is first divided between two distinct governments, and then the partition allotted to each subdivide among distinct and separate departments. Hence a double security arises to rights of people. The different governments will control each other at the same time that each will be controlled by itself*».

³ El Estado compuesto o descentralizado es, por contraposición al centralizado, aquel Estado que se dota de una organización territorial en la que existen varios niveles de institucionales (o de poder) que se residencian en entes territoriales infraestatales. Dichos niveles de poder territorial provocan la existencia de un ordenamiento jurídico fragmentado, pues determinadas normas tendrán eficacia en todo el Estado (las normas del ente territorial superior –Estado central– mientras que otras, solo tendrán eficacia en determinadas partes del territorio (las normas del ente territorial inferior, que se circunscriben al territorio de dicho ente). En el Estado descentralizado existe la posibilidad de que haya distintos contenidos jurídicos para las distintas partes del territorio. Existen diferentes grados de descentralización y diferentes modelos organización territorial descentralizada: las más comunes son «la confederación», el Estado regional y el Estado Federal.

Carta Magna y corroborada por el art. 140 C.E. Si bien ésta no alcanza a las amplias cotas de autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas, sí que confiere a éstos un cierto poder de decisión política⁴. Además, debemos tener en cuenta que los municipios están gobernados por los Alcaldes y Concejales, quienes deben ser democráticamente elegidos a través de los vecinos del propio municipio, circunstancia esta que ya de por sí dota de naturaleza política a los entes municipales⁵.

Seguidamente, el art. 141 C.E. en su apartado tercero nos indica que es posible la creación de agrupaciones de municipios distintas de la provincia.

De modo que, si interpretamos sistemáticamente lo que nos señalan estos artículos de la Norma Fundamental, se colige que las agrupaciones de municipios (en tanto que entes que integran a municipios –que están dotados de autonomía para la gestión de sus intereses–), podrán ser depositarias a su vez de interés municipales que, en su caso, podrán llegar a tener naturaleza y dimensión política. Además, siguiendo nuestro razonamiento, la Constitución no obsta a que dichas agrupaciones puedan gozar de cierta autonomía para la gestión de los intereses que les sean atribuidos⁶. De forma que, y ahondando en nuestro

⁴ R. MARTÍN MATEO, «Comentario introductorio al Capítulo II del Título VII», en O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978. Tomo X. Artículos 128 a 142*, Madrid, Ed. Edarsa, 1984, págs. 485 y 486: «El dato caracterizador no se basa solo en la naturaleza, evidentemente distinta, de los intereses autónómicamente gestionados, hay algo más que simplísticamente, a mi juicio, se ha intentado resolver mediante la calificación como de naturaleza política a la autonomía de las Comunidades mientras que la de los entes locales sería simplemente administrativa. Estos criterios son también manejados por el Tribunal Constitucional que señala cómo las Comunidades Autónomas son concebidas como “entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa” (sentencia de 2 de febrero de 1981), que corresponderían a los entes locales, lo que trasciende a los poderes de dirección política que le incumben (sentencia de 28 de julio de 1981), instrumentada a través de sus “potestades legislativas y gubernamentales” y, en definitiva, en la configuración de su autonomía como de naturaleza política (sentencia de 14 de julio de 1981). Debe acogerse, no obstante, con reservas cualquier tajante disposición entre lo político y lo administrativo. Sabemos que es imposible aislar una aséptica función ejecutiva neutralmente aplicadora de la ley. Las Corporaciones Locales hacen desde luego política, en el sentido incluso ideológico del término, en cuanto que toma de decisiones sobre la base de consideraciones axiológicas, si bien es cierto que el margen de decisión es frecuentemente constreñido. La distinción es, por tanto, también aquí de alcance e intensidad en cuanto a la disponibilidad de las respectivas potestades. Mientras que las Comunidades Autónomas tienen acceso al más riguroso instrumental normativo, la ley, éste no es el caso de las Corporaciones Locales (...).

⁵ Art. 140 de la Constitución: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto».

⁶ K. HESSE, *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pág. 59: «La teoría tradicional de la interpretación persigue, por lo común, revelar la voluntad (objetiva) de la norma o la voluntad (subjetiva) del legislador mediante el análisis del texto, de su proceso de creación, de sus conexiones sistemáticas, de sus antecedentes, así como, finalmente, del sentido y la finalidad (la “ratio” y el “telos”) de la norma. A continuación, el contenido de la norma así obtenido –es decir, hecha la abstracción del problema concreto que se trata de decidir– es subsumido en forma de conclusión silogística al supuesto vital de cuya normación se trata, que queda así resuelto».

razonamiento, concluimos que las agrupaciones de municipios, dado que la Constitución posibilita expresamente su existencia, podrán también asumir cierto grado de «autonomía política». Sin embargo, esta autonomía de las agrupaciones de municipios distintas a la provincia, a diferencia de la municipal, no posee una naturaleza originaria –esto es, no está directamente reconocida por la Constitución–, sino que tiene una naturaleza de «autonomía política derivada»; puesto que únicamente encuentra su origen y fundamento en las parcelas de autonomía municipal que los propios municipios pueden transferir y residenciar en dichas agrupaciones de municipios en virtud del ejercicio de cesión de su propia autonomía política a favor de dichos entes.

B) DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA «NATURALEZA POLÍTICA»
DE LAS AGRUPACIONES DE MUNICIPIOS DISTINTAS A LA PROVINCIA:
LAS MANCOMUNIDADES

Más allá de la generalidad de la Constitución, corresponde al legislador desarrollar los preceptos relativos a los municipios y sus agrupaciones a través de la Ley. En este punto es preciso especificar que son dos los legisladores que van a regular la materia de la autonomía de los municipios: el estatal y el autonómico⁷.

De una parte, el legislador estatal tiene constitucionalmente atribuida la competencia exclusiva sobre el régimen de bases en esta materia, en virtud de lo dispuesto en el 149.1.18.^a C.E.⁸, y en uso de tal competencia ha adoptado, por un lado, la Ley de Bases de Régimen Local y, por otro lado, el Real Decreto Legislativo 781/1986 sobre disposiciones legales en materia de régimen local; en dichas normas se contiene, como veremos, la regulación básica de las mancomunidades. De otra parte, se encuentra el legislador autonómico, que es quien, en su caso, por vía estatutaria asume la competencia para el desarrollo de las bases establecidas por el legislador estatal⁹, además de aquellas competencias

⁷ F. SOSA WAGNER, *op. cit.*, págs. 52 y 53: «Tal afirmación se ve muy clara si se piensa que, cuando el Texto Constitucional invoca al legislador par definir el contenido de la autonomía local, ese legislador no es unívocamente el Legislador del Estado ni unívocamente el legislador de la Comunidad Autónoma. Son ambos legisladores los llamados a esa operación de concreción y delimitación el interés local. El primer lugar, el del Estado, que ostenta el título derivado de artículo 149.1.18 C.E., para regular las bases del régimen jurídico (así lo tiene dicho el T.C. en Sentencias de 7 de abril, 28 de junio y 3 de agosto de 1983 (R.T.C. 1983, 25, 57 y 75); en segundo lugar, el de las Comunidades Autónomas para desarrollar esas bases en los términos y materias que señalen sus estatutos y de acuerdo con la L.B.R.L. (parámetro de constitucionalidad, como he recordado más atrás; Sentencia Constitucional de 27 de febrero de 1987 [R.T.C. 1987, 27]).»

⁸ Art. 149.1.18.^a C.E.: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 18.^a. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.»

⁹ Vid. sobre el marco actual de la legislación autonómica de desarrollo en la materia en FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, Documento: Radiografía actual de las mancomunidades en España. Las mancomunidades y otras formas de Asociación voluntaria de municipios en el ámbito territorial,

previstas en el 148.1.2.¹⁰. Así, por ejemplo, el caso de Extremadura y en lo referido a los municipios, en virtud del art. 9.1.3 de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma extremeña asume la competencia sobre el régimen local; competencia ésta que, a su vez, se encuentra desarrollada en el propio Título IV del Estatuto, en cuyo art. 53.3 se indica expresamente que «*En el marco de la legislación básica del Estado, la Comunidad Autónoma regulará el régimen jurídico de las entidades locales de Extremadura, teniendo en consideración las diferentes características de las mismas y su diversa capacidad de gestión competencial*»¹¹. Y en concreto y por lo que a las mancomunidades se refiere, el legislador autonómico ha hecho uso de su competencia de desarrollo a través de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura¹².

Así, tanto en la legislación básica del Estado como en la legislación autonómica de desarrollo se reconoce y regula la «autonomía política» de los entes

presentado el día 11 de abril de 2012, págs. 10 y ss.; puede consultarse en la siguiente dirección electrónica http://www.femp.es/files/566-1290-archivo/RADIOGRAFIA%20MANCOMUNIDADES_WEB.pdf, en dicho documento se realiza un repaso de todas normas autonómicas en la materia y sus rasgos más característicos.

¹⁰ Vid. *in extenso* sobre la delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, con especial referencia a Extremadura y la evolución de dicha materia en A. NIETO, «La Administración Local en la Comunidad Autónoma de Extremadura», en P. Blanco-Morales Limones (dir.), *El Derecho de Extremadura. Estudios sobre el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Badajoz, Ed. Asamblea de Extremadura, 2005, págs. 239 y ss.: «*En todo caso, dejaba claro el T.C. que la delimitación competencial sobre esta materia, para todas las CC.AA. y, por tanto, con independencia del nivel de asunción propio, giraba entorno a la técnica de la relación normativa: bases-desarrollo. Debiendo centrarse, por lo tanto, la cuestión en concretar los límites de lo básico. De esta forma, nuestra CA, respetando siempre los principios fijados por la L.R.B.R.L., ex art. 149.1.18 C.E., podría asumir, estatutariamente, competencias en la materia, según lo referido en el art. 148.1.2.º*»; Vid. también sobre las mancomunidades de municipios en Extremadura, su problemática y los antecedentes de la actual legislación autonómica en M. BEATO ESPEJO, *Derecho Público de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Cáceres, Ed. Editorial Regional de Extremadura/Universidad de Extremadura, 1999, págs. 205 y ss.

¹¹ En este punto es preciso aclarar, ante lo alambicado de la regulación estatutaria, que lo dispuesto en el art. 9.1.3 del Estatuto de Autonomía de Extremadura debe interpretarse tal y como el propio apartado indica al referirse a lo dispuesto en el Título IV. Así debe tenerse en cuenta que la asunción de tal competencia en materia de régimen local como «exclusiva» no infringe lo previsto sobre la competencia estatal constitucionalmente atribuida por lo que se refiere a regulación de las bases de esta materia, en tanto que el propio Estatuto se hace expresa mención al necesario respeto al marco de la legislación básica del Estado. Téngase en cuenta también al respecto lo previsto en el art. 148.1.2. C.E. sobre la facultad de la Comunidades Autónomas para asumir competencias sobre «*las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que corresponden a la Administración general del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local*». Vid. *in extenso* sobre el régimen competencial en el Estatuto de Autonomía en V. ÁLVAREZ GARCÍA, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Madrid, Ed. Iustel, 2012, págs. 23 y ss.

¹² Publicada en el D.O.E. n.º 245, de 23 de diciembre de 2010. Modificada por Decreto-Ley 3/2014, de 10 de junio de 2014, publicado en el D.O.E. n.º 111, de 11 de junio de 2014; que introduce cambios en el art. 19 de la Ley. La aprobación del Decreto-Ley 3/2014 obedeció a la necesidad de adaptar la legislación sobre mancomunidades, a fin de poder garantizar su existencia y financiación, en el marco de la Ley 23/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, publicada en el B.O.E. el 30 de diciembre de 2013.

municipales, bien es cierto que, tal y como se ha advertido, dicha autonomía política, verdadero sustrato de su naturaleza política, tiene por mor de dicha legislación una extensión ciertamente reducida, pero esto no quiere decir que no exista, y que su existencia no deba estar legislativamente garantizada¹³.

De esta manera, el propio art. 1 de la Ley de Bases de Régimen Local reconoce y consagra expresamente la naturaleza política de los municipios al configurarlos como «cauces inmediatos de participación ciudadana en asuntos públicos», y a su vez, el art. 2 de dicha ley garantiza a los Municipios el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten a su *círculo de intereses*¹⁴. Así, se comprueba que la «autonomía política» constitucionalmente reconocida a los municipios encuentra su necesario eco en la legislación básica, de modo y manera que se garantiza a los entes locales la capacidad de decisión sobre ciertos asuntos¹⁵.

Concretamente, y en desarrollo de la posibilidad constitucionalmente reconocida de que existan agrupaciones de municipios distintas a la provincia

¹³ J. M. PORRAS RAMÍREZ, «Régimen Local», en F. Balaguer Callejón, *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, Sevilla, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, 2010, págs. 129 y 130: «El fundamento de esa tan escueta como poco relevante regulación se halla en una constante jurisprudencia constitucional, que ha venido determinando, hasta el presente, la inserción del tratamiento del régimen local, en tanto que materia competencial, en un ordenamiento derivado, conexo, necesariamente, con el estatal y el autonómico correspondiente. De ahí la constante alusión, cuando menos desde que se dictara la S.T.C. 84/1982, al “carácter bifronte” que presenta su ordenación jurídica, calificación ésta que condujo, desde muy pronto, al entendimiento de que el Estado y las Comunidades Autónomas, en tanto que instancias superiores de la organización político territorial, comparten la responsabilidad de su configuración última, con expreso deber de respeto, en todo caso, del marco constitucional establecido. Dicho límite supone, de un lado, la interdicción de todo intento, por parte de los mismos, de absorber el autogobierno local, orientándolo a la consecución de fines que le sean extraños, atentando contra su autonomía y desvirtuando, al cabo, su estatus institucional. Pero, también, implica, de otro, la posibilidad, prácticamente irrestricta, de acuerdo con la interpretación que se ha venido haciendo, hasta el presente, de tales capacidades reguladoras, de definir su alcance o dimensión misma».

¹⁴ Apartado 1 del art. 2 de la Ley de Bases de Régimen Local: «Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» (en su redacción vigente dada por la Ley 27/2013).

¹⁵ F. SOSA WAGNER, *op. cit.*, pág. 57: «Aunque hay más y es lo importante: tal y como entiende nuestro ordenamiento, al estar íntimamente conectada con el principio democrático, la autonomía consiste fundamentalmente en que las Corporaciones locales puedan intervenir en cuantos asuntos les afecten de tal forma y manera que dispongan siempre de un ámbito de decisión política suficiente como para poder ofrecer, frente a los ciudadanos, una señal de identidad que permitan a éstos reconocer el contenido de la oferta que les movió a elegir a unos determinados representantes, formando con sus votos una mayoría en lugar de a otros. La Carta Europea de Autonomía Local acierta a expresar esta idea cuando dice (art. 3.1., precepto al que se encuentra vinculado nuestro país) que por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Corporaciones locales de regular y gestionar... una parte importante de los asuntos públicos».

—tanto en la legislación de bases del Estado¹⁶ como en la autonómica extremeña de desarrollo¹⁷—, se ha configurado legalmente el derecho de los municipios a constituir entre sí mancomunidades a las que es posible atribuir competencias.

De modo que, a mayor abundamiento de lo que indicamos antes al estudiar el *fundamento constitucional de la «autonomía política derivada» de órganos de participación política de las agrupaciones de municipios distintas a la provincia*, también encuentra nuestra anterior interpretación sistemática su correspondiente refrendo en el nivel legislativo. En tanto que si antes, al examinar la Constitución, indicábamos que los municipios, titulares de una «autonomía política originaria», podían residenciar parte de ésta en «agrupaciones de municipios»; que pasaban, en virtud de tal cesión, a ser entes con «autonomía política derivada»; ahora, y en el específico caso de las mancomunidades, la legislación permite expresamente a los municipios residenciar en dichos entes locales mancomunales cierto nivel de «autonomía política», convirtiéndolos así en titulares de dicha «autonomía política derivada».

En conclusión a este apartado no nos cabe sino dar una respuesta afirmativa a la cuestión que planteábamos al principio del mismo, esto es, que las mancomunidades sí son, según nuestra opinión razonada en base a todo lo anterior, entes de «naturaleza política» dotados de una «autonomía política derivada».

III. ¿QUÉ FACULTADES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA SE DESARROLLAN A TRAVÉS DE LAS MANCOMUNIDADES?

Dicha naturaleza de entes políticos de las mancomunidades se afirma, además, como veremos, a través de las facultades de participación política que desempeñan. A fin de sistematizar dichas facultades de participación política hemos distinguido dos momentos jurídicos relevantes, por un lado, el del proceso de constitución de la mancomunidad, donde ubicamos las que hemos denominado «facultades originarias» de participación política; y, de otro lado, una vez constituida la mancomunidad, donde situamos las «facultades atribuidas». En este punto, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que tanto las «facultades originarias» como las «facultades atribuidas» de las mancomunidades encuentran su origen y fundamento en la «autonomía política atribuida» por los municipios a la que antes nos referimos.

¹⁶ Apartado 1 del art. 44 de la Ley de Bases de Régimen Local: «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».

¹⁷ Apartado 1 del art. 3 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura: «1. Los municipios podrán asociarse en mancomunidades con el fin de servirse de ellas para la prestación en común de servicios y la ejecución de obras de su competencia. Asimismo las entidades locales menores podrán formar parte de mancomunidades de acuerdo con los requisitos y procedimientos previstos en la presente ley».

A) FACULTADES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA ORIGINARIAS

Las facultadas de participación política originarias de las mancomunidades son aquellas que están estrechamente relacionadas con el momento de su constitución y con las decisiones de naturaleza política que en dicho momento pueden ser adoptadas.

Así, una vez que los municipios, en el marco de la legislación estatal y autonómica, deciden ejercer su derecho a constituir entre sí una mancomunidad, –primera y fundamental decisión de «atribución de autonomía política»–, se desencadenan una serie de «procesos constituyentes» en los que la «mancomunidad en formación» comienza ya a participar políticamente, incluso antes de estar formalmente constituida. De esta forma, como uno de los primeros pasos de naturaleza política de la «naciente mancomunidad», se procede a constituir un órgano «premancomunal» al que la legislación básica del Estado configura como una suerte de «asamblea constituyente» de la mancomunidad¹⁸. Esta asamblea tiene, a nuestro parecer, una doble dimensión política: de una parte, es cauce de participación política de los municipios en ella representados; y de otra parte, es órgano propio de la «mancomunidad en constitución» y, por tanto, está llamada a ejercer facultades originarias de participación política a través de sus decisiones.

La legislación extremeña, algo oscura y alambicada en esta cuestión, configura, por su parte, esta función de la «asamblea constituyente» de la mancomunidad a través de dos órganos diferenciados pero, como veremos, estrechamente vinculados entre sí por su naturaleza político constitutiva y su actuación secuencial: la Comisión Promotora y la Asamblea de aprobación provisional de los Estatutos.

De esta forma, en primer lugar, debe articularse la creación a una Comisión Promotora –formada por todos los Alcaldes y Alcaldes pedáneos de los municipios y entidades locales menores que pretendan asociarse en mancomunidad, así como por los concejales o miembros de las juntas vecinales designados por aquellos–, que tiene como misión ser órgano de enlace, coordinación e impulso durante el proceso de creación de la mancomunidad¹⁹. A este órgano le corresponde una facultad de naturaleza política especialmente relevante para nuestro análisis, como es la redacción del proyecto de estatutos de la futura mancomunidad y la «precalificación» de su futura naturaleza²⁰.

¹⁸ Letra a) del Apartado 3 del art. 44 de la Ley de Bases de Régimen Local: «3. El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de las Comunidades Autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas: a) La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea».

¹⁹ Art. 9 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.

²⁰ Vid. apartado 1 del art. 9 y apartado 1 del art. 12, ambos de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.

En segundo lugar, y como continuación a la Comisión Promotora en la secuencia proceso de creación de la mancomunidad, actúa la Asamblea de aprobación provisional de los estatutos. Esta Asamblea, que convoca el Presidente de la Comisión Promotora, está integrada por todos los Concejales de los municipios, Alcaldes Pedáneos, miembros de las Juntas Vecinales de las entidades locales menores y Alcaldes de los municipios en régimen de concejo abierto que pretendan constituir la mancomunidad²¹. Su naturaleza política como órgano premancomunal es ciertamente significativa, en tanto que a la misma se le atribuyen las facultades de deliberación sobre el proyecto de estatutos y, en su caso, está facultada para la aprobación provisional de los mismos²².

Además de la aprobación provisional de la Asamblea, son también pertinentes y necesarios otra serie de trámites a los que, según indica la legislación, dichos estatutos, deben ser preceptivamente sometidos para su aprobación definitiva²³.

Al respecto del proceso de constitución de la mancomunidad y de las facultades de participación política originarias que en el se producen es preciso destacar también, dada su especial dimensión política, el trámite de información pública al que se someten los estatutos aprobados provisionalmente por la Asamblea. Dicha fase de información pública, que debe tener un mes de duración, permite a los interesados ejercer cierta participación política directa en el proceso de constitución de la mancomunidad través del derecho a la consulta y,

²¹ Art. 12 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.

²² Art. 13 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre de mancomunidades y entidades locales menores: «Asamblea de aprobación provisional de los estatutos. 1. Para la válida constitución de la asamblea de aprobación provisional de estatutos será necesaria la asistencia de la mitad más uno del número total de sus miembros en primera convocatoria y de los que asistan en segunda, siempre que en ambos casos se encuentre presente al menos un representante de cada uno de los municipios y entidades locales menores interesados en mancomunarse. No obstante, si se produjere la ausencia de la representación de alguno de los municipios o entidades locales menores podrá constituirse válidamente la sesión en segunda convocatoria si bien los efectos del acuerdo que se adopte se extenderán exclusivamente a los municipios o entidades locales presentes salvo que los mismos fueran objeto de ratificación por las representaciones ausentes en un plazo no superior a veinte días, en cuyo caso citados acuerdos alcanzarán plenos efectos respecto de todos los promotores y partícipes. 2. En el acto de constitución de la asamblea se formará una Mesa que tendrá a su cargo la dirección y moderación de los debates y que estará presidida por el Presidente de la Comisión Promotora e integrada, además, por los Alcaldes presentes de mayor y menor edad, actuando como Secretario quien desempeñe estas funciones en el municipio donde tenga lugar la asamblea. 3. El funcionamiento de la asamblea se rige por las reglas generales previstas en la legislación de régimen local para el Pleno del municipio, con las adaptaciones que por su especial naturaleza se requieran. 4. La asamblea llevará a cabo las deliberaciones que procedan sobre el proyecto de estatutos y, en su caso, a su aprobación por mayoría simple de los miembros presentes».

²³ Debe tenerse en cuenta que la aprobación definitiva de los Estatutos de la mancomunidad está sujeta, además de a la aprobación de la Asamblea, a la aprobación por los respectivos municipios y entidades locales menores que pretendan incorporarse a la mancomunidad en constitución, así como al trámite de información por parte de la Diputación o Diputaciones provinciales en las que se ubiquen territorialmente los municipios que pretenden crear la mancomunidad. Y, finalmente, los Estatutos deben ser comunicados a la Conserjería de la Junta de Extremadura competente en materia de Administración Local. *Vid.* art. 44 de la Ley de bases de régimen local y arts. 14, 15 y 16 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre de mancomunidades y entidades locales menores.

en su caso, del derecho a formular alegaciones. Ciertamente es que los ciudadanos y ciudadanas de los entes locales menores y municipios llamados a conformar la mancomunidad participan fundamentalmente en dicho proceso de constitución de forma indirecta, a través de sus representantes municipales electos; sin embargo, también cabe subrayar que, aunque con un ámbito ciertamente reducido, dichos ciudadanos y ciudadanas sí tienen habilitado un cauce de participación política directa en el proceso mediante este trámite de audiencia pública, que pueden utilizar no solo para conocer a fondo el texto de los estatutos de la futura mancomunidad sino también para formular sus oportunas alegaciones al respecto²⁴.

Una vez vistos los órganos constitutivos de naturaleza política propios de la «premancomunidad» es preciso detenerse, si quiera brevemente, para señalar cuales son las concretas decisiones de naturaleza política que se adoptan en su momento constituyente, pues éstas conforman también parte de lo que hemos denominado como «facultades de participación política originarias». Así, en primer lugar, la decisión fundamental que dichos órganos adoptan es, como anticipamos, la de constituirse o no en mancomunidad; en segundo lugar, y una vez afirmada la intención de entrar en mancomunidad debe decidirse si ésta va a tener naturaleza de integral o no, en tanto que tal y como prevé la específica legislación extremeña sobre la materia, las mancomunidades pueden ser de calificadas como integrales, siempre y cuando cumplan unos determinados requisitos, como que solo pueden estar conformadas por municipios y entes locales menores cuyo territorio se encuentre en Extremadura²⁵. Es preciso remar-

²⁴ Art. 15.2 de la Ley 17/2010, de 22 diciembre de mancomunidades y entidades locales menores.

²⁵ Art. 19 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre de mancomunidades y entidades locales menores: «1. Las mancomunidades de municipios y de entidades locales de Extremadura que cumplan los requisitos previstos en esta ley, en las normas que se dicten en su desarrollo y en el resto de la normativa que resulte de aplicación, podrán ser calificadas a su iniciativa como integrales por la Consejería con competencias en materia de Administración Local. 2. Para ser calificadas como integrales y para conservar la calificación como tal, las mancomunidades deberán cumplir los siguientes requisitos: b) Poseer plantilla de personal propio al servicio de la mancomunidad, con dedicación plena a ella. c) Incluirse en un ámbito geográfico continuo la totalidad de los términos de los municipios y entidades locales menores que la integren. El carácter continuo sólo admitirá excepciones en los supuestos de entidades locales menores cuyo municipio matriz no esté integrado en la mancomunidad, en los casos de enclaves territoriales de un municipio dentro de otro o en el de entidades locales que tengan una configuración o delimitación geográfica particular. d) Compartir entre sí los municipios y entidades locales menores incorporados a ellas una identidad cultural, geográfica, económica o histórica sustancialmente común y homogénea. e) Sumar conjuntamente, según los datos de población aprobados por el Instituto Nacional de Estadística o por el órgano que en el futuro asuma sus funciones, las poblaciones de los municipios y entidades locales menores integrantes de la mancomunidad la cifra que reglamentariamente en cada momento se establezca. f) Estar formada por el número mínimo que se determine reglamentariamente de municipios o entidades locales menores que no formen parte de otra mancomunidad que haya sido declarada como integral. En este sentido, la incorporación a una mancomunidad integral exigirá la completa y previa separación del municipio o la entidad local menor de cualquier otra en que, con idéntica calificación, estuviera asociado. g) Prestar efectivamente servicios al menos a la mitad de los municipios o entidades locales menores integrados en ella, o a un número inferior que represente, al menos, a la mitad de la población, en un número no inferior a tres de las áreas competenciales que se citan a continuación: –Urbanismo. –Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. –Infraestructura viaria y otros equipamientos.

car que la decisión de constituirse en mancomunidad de naturaleza integral es una facultad de participación política originaria de especial trascendencia, en atención al significativo nivel de «atribución de autonomía política» que los municipios realizan a favor de la mancomunidad si efectivamente se adopta tal naturaleza; entre dichas atribuciones puede figurar el área de «participación ciudadana en el uso de las T.I.C.s»; área de una significativa e innegable dimensión política que se proyecta, en su caso, sobre la esencia de ente de participación política que será la mancomunidad integral. No obstante, es preciso señalar que en la regulación original de la Ley 17/2010, antes de la reforma operada por el Decreto-Ley 3/2014, aún se formulaba de forma más clara y evidente la dimensión política de las mancomunidades integrales en tanto que estas podían asumir competencias en el *Área de participación ciudadana, igualdad, información y comunicación*.

Llegados a este punto es preciso indicar que, la vista de la legislación autonómica, parece que el legislador extremeño ha querido favorecer la creación de mancomunidades de naturaleza integral, frente a aquellas que no adoptan tal naturaleza; de modo que parece intuirse que éste pretende que por vía de la creación de las mancomunidades integrales se lleve a cabo una suerte de «comarcalización voluntaria» de los municipios de la región extremeña²⁶, algo

–Protección civil, prevención y extinción de incendios. –Información y promoción turística. –Protección de la salubridad pública y sostenibilidad medioambiental. –Deporte y ocupación del tiempo libre. –Cultura. –Participación ciudadana en el uso de las T.I.C.s. –Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata de personas en situación de riesgo de exclusión social. Téngase en cuenta que este art. 19 fue modificado por el Decreto-Ley 3/2014, de 10 de junio de 2014; en virtud del cual quedó sin contenido la letra a) del mismo en la que se establecía que las mancomunidades integrales debían necesariamente asumir la *gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local*; que necesariamente debían tener entre sus necesarios fines la promoción de dicho desarrollo. *Vid.* por ejemplo en este sentido, lo indicado en el art. 4 –en su reacción original– de los Estatutos de la Mancomunidad Integral «Rivera de Fresnedosa», publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de Cáceres, n.º 81 de 27 de abril de 2012: «Artículo 4.–El objetivo de la Mancomunidad, tendrá entre sus fines, la gestión mancomunada de los intereses generales municipales de su territorio, así como el fomento del desarrollo local del mismo (...). Por otra parte, este Decreto Ley también modificaba y reorganizaba el listado de las áreas competenciales susceptibles de ser asumidas por la mancomunidad integral; entre los que destacamos la inclusión de las T.I.C.s como mecanismo de participación ciudadana. Entre otros fines esta reforma perseguía que las mancomunidades pudieran percibir ayudas de los Fondos Regionales.

²⁶ *Vid.* sobre las comarcas en Extremadura la noticia «Extremadura y sus Comarcas Fantasma» aparecida el *Diario Hoy* el 6 de febrero de 2011 (puede consultarse en la siguiente dirección electrónica web: <http://www.hoy.es/v/20110206/regional/extremadura-comarcas-fantasma-20110206.html>) donde el Consejero de la Junta de Extremadura indicaba, según se recoge en la noticia, lo siguiente en referencia a la relación en Extremadura entre comarcas y mancomunidades integrales: «Extremadura ha creado un modelo propio “en base a nuestras circunstancias”. “Hace 12 años que hemos optado por las mancomunidades integrales. Porque aquí había más de 72 “mancomunidades” circunstanciales que se habían creado para hacer frente a un servicio determinado, principalmente, el de abastecimiento. Quisimos ampliar ese espectro, reducir el número y agrupar dentro de una zona geográfica a aquellos ayuntamientos que así lo desearan y que dispusieran de una serie de servicios municipales. De manera que ese concepto, que ya estaba rodado, es el que hemos regulado su funcionamiento interno por ley en Extremadura”, explica: “El

que, por otra parte, no debemos olvidar el Estatuto de Autonomía permitiría realizar directamente al legislador autonómico mediante Ley²⁷.

Dentro de este apartado referido a las facultades de participación originaria, nos ocuparemos también de aquellas otras decisiones constitutivas de la mancomunidad que, distintas de la propia decisión de constitución del ente y de su naturaleza –integral o no, con las implicaciones que conlleva tal decisión–, deben adoptarse necesariamente en este momento prístino, y que, como veremos tienen una innegable naturaleza política para la mancomunidad. Así, nos encontramos con que entre las decisiones de participación originaria los órganos constituyentes de la mancomunidad deberán decidir cual será la denominación de la misma, el lugar en que radiquen sus órganos de gobierno y de administración; cuales serán sus fines, competencias y prerrogativas; normas relativas a los órganos de gobierno y administración, su composición y atribuciones, así como la forma de designación y cese de sus miembros; el sistema de votación para la adopción de acuerdos; las normas de funcionamiento interno y organización completaría de la mancomunidad, los recursos económicos y las aportaciones de los municipios mancomunados; el plazo de su duración; los requisitos de adhesión de los nuevos miembros; el régimen de su personal de servicio; y, finalmente, las causas y el procedimiento de disolución de la mancomunidad²⁸. Debe tenerse en cuenta que tales decisiones de participación originaria han de producirse dentro del marco normativo que regula el funcionamiento de las mancomunidades, de tal modo que éstas decisiones constitutivas de la mancomunidad deben, en todo caso, respetar los límites fijados por la legislación²⁹. De entre ellos cabe destacar por su relevancia y significación aquel que

Parlamento tendría potestad para distribuir la región en comarcas, que son entes políticos administrativos, pero dejarían de ser entes locales, pasarían a depender de la comunidad autónoma y eso puede suponer una descentralización. El término comarca se ha utilizado históricamente para hablar de una zona geográfica determinada, pero no están definidas jurídicamente”.

²⁷ Art. 57 del Estatuto de Autonomía de Extremadura: «Mediante ley aprobada por mayoría absoluta la Comunidad Autónoma podrá estructurar su organización territorial, además, en comarcas. Dicha ley regulará las competencias, organización y régimen jurídico de dichas entidades». Vid. sobre la comarcalización y su especial incidencia en Extremadura en M. BEATO ESPEJO, *op. cit.*, págs. 209 y ss.: «La división comarcal existente en Extremadura, base para la prestación de múltiples servicios, tanto a la Comunidad como a las Diputaciones Provinciales, pueden servir de origen para la demanda de aquellos municipios que sientan la necesidad de reconocimiento del ente local comarcal que, tal vez, sin saberlo han venido utilizando históricamente por sus caracteres geográficos, culturales y sociales comunes. Basta observar la distribución territorial-comarcal que emplean las distintas Administraciones Públicas para la prestación de servicios que le son propios. La unificación de tales territorios de forma más o menos definidas permitiría una comarcalización funcional que cuanto menos rompería, con sentido lógico y de futuro, una realidad social que está cayendo por un lamentable olvido».

²⁸ Art. 11 de la Ley 17/2010, de 22 diciembre de mancomunidades y entidades locales menores, en el que se regulan los contenidos mínimos que deben figurar en los Estatutos de la mancomunidad, razón esta por la que dichos elementos, enunciados en el texto, conforman también el grupo de decisiones de naturaleza política de las «facultades originarias».

²⁹ Debe tenerse en cuenta que la Ley 17/2010 y la Ley de Bases de Régimen Local actúan como guía y como límite para el establecimiento del funcionamiento de la mancomunidad, y que

impide a los municipios transferir a la mancomunidad el conjunto de todas las competencias fines y funciones que le son propios, esto es que la constitución de la mancomunidad en ningún caso puede conllevar que ésta asuma la totalidad de las competencias de los municipios que en ellas se integran³⁰.

Para cerrar este epígrafe, es preciso indicar que, en atención a la propia lógica intrínseca a las mancomunidades, las competencias, fines y funciones que les van a ser atribuidos por los municipios deberían ser materialmente conformes con el principio de subsidiariedad³¹. En esencia las mancomunidades tienen su principal fundamento en tanto que entes supramunicipales llamados a desempeñar ciertas funciones públicas que los municipios por sí mismos de forma independiente no pueden ejercer en condiciones de eficacia y eficiencia suficiente. El principio de subsidiariedad persigue que la administración pública más cercana al ciudadano que sea capaz de ejercer una determinada competencia tenga efectivamente atribuida dicha competencia³². Así, solo se justifica que una competencia, función o fin sea atribuido a una administración más lejana al ciudadano cuando ésta no pueda ser efectivamente realizada de forma eficaz por aquella otra que le es más cercana. De modo y manera que las atribuciones de competencias y fines municipales a las mancomunidades debería siempre producirse, a nuestro juicio, en atención y observancia del principio de subsidiariedad, en tanto que de otro modo no se justificaría debidamente el alejamiento de la administración desde el municipio a este ente supramunicipal más lejano al ciudadano. En el especial caso extremeño, y en atención a la especial «debilidad» de los municipios de la región, la creación de mancomunidades ha sido considerada como algo especialmente demandado

por tanto el contenido del estatuto de la mancomunidad debe ser conforme con el ordenamiento jurídico, y en especial con la legislación estatal y autonómica sobre la materia.

³⁰ Art. 35.2 del R.D. Leg. 781/1986 y art. 5.1. *in fine* art. 11 de la Ley 17/2010, de 22 diciembre de mancomunidades y entidades locales menores: «En ningún caso podrán las mancomunidades asumir la totalidad de las competencias del municipio o de la entidad local menos que en ella se integren».

³¹ F. SOSA WAGNER, *op. cit.*, pág. 137: «La necesidad de ejecutar en común obras y servicios determinados de su competencia es el fin que puede justificar la asociación entre sí de varios municipios».

³² El origen moderno del principio de subsidiariedad se encuentra en los postulados del liberalismo, en tanto que se consideraba que el Estado sólo debía ocuparse de aquellas necesidades a las que la sociedad no pudiera hacer frente por sí misma. Dicho principio fue también reformulado y adaptado para articular el funcionamiento de los Estados federales. Una de las definiciones más claras que del principio de subsidiariedad se han dado y también de su justificación, se encuentra en una encíclica del Papa Pío XI. La Iglesia Católica, principalmente en el marco de su doctrina social, también ha hecho uso y ha teorizado sobre este principio, siendo incluso una de sus precursores. *Vid.* punto 80 de la Carta Encíclica *Quadragesimo Anno* (1931): «*Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás perdería mucho tiempo, con lo cual logrará realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija. Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función "subsidiaria", el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación.*».

por la realidad municipal existente, tanto por el legislador autonómico³³ como por la doctrina³⁴.

B) FACULTADES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA ATRIBUIDAS

Las facultades de participación política atribuidas son aquellas que se desarrollan una vez que la mancomunidad ha sido efectivamente constituida. Dichas facultades de participación atribuidas están directamente relacionadas con las facultades de participación originaria, pues en virtud de las decisiones constitutivas adoptadas en el momento de creación de la mancomunidad se «atribuirán» a ésta el desempeño de ciertos fines y ciertas competencias municipales. De tal manera que una vez que se decide la atribución a la mancomunidad de unos determinados fines, competencias, potestades o prerrogativas, su ejercicio pasará de los municipios a la mancomunidad; de modo que ello conlleva no solo el traspaso del ejercicio de la respectiva competencia sino también en su caso gran parte de la gestión política de la misma, de tal manera que dichos ámbitos decisión atribuidos a la mancomunidad van a ser el eje de sus «facultades políticas atribuidas»³⁵. Las competencias y fines de las mancomunidades varían de unas a otras en virtud de la voluntad de los municipios que las componen y de la atribución competencial que éstos hagan a su favor. Por otro lado, y atendiendo a la particularidad del caso extremeño, si los municipios han constituido entre sí

³³ Art. 2 de la Ley 17/2010, de 22 diciembre de mancomunidades y entidades locales menores: «La regulación contenida en esta norma persigue potenciar el desarrollo de las mancomunidades, de los municipios y de las entidades locales menores de Extremadura con el fin último de impulsar decisivamente la prestación de servicios a los ciudadanos, acercándoles la Administración y potenciando un desarrollo social y económico sostenible, equilibrado e igualitario de estos entes locales y de sus respectivos territorios».

³⁴ A. NIETO, «La Administración Local en la Comunidad Autónoma de Extremadura», *op. cit.*, págs. 248 y ss.: «Si algo caracteriza al Régimen Local español y, por tanto, también al nuestro –dado el inconveniente y poco eficiente “inframunicipalismo”–, es la necesidad de la unión forzosa o voluntaria de los Entes Municipales para, precisamente, conseguir la deseada eficacia administrativa de la que adolecen, a nivel individual, la mayoría de los Municipios extremeños. Ello ha llevado a la necesaria proliferación de E.E.L.L. Supramunicipales que vienen así a solventar la insuficiente capacidad municipal de prestación, incluso, en muchos casos, de los que se califican como servicios obligatorios, ex art. 26 L.R.B.R.L.».

³⁵ F. SOSA WAGNER, *op. cit.*, pág. 137: «En la práctica, los servicios turísticos, la recogida y el tratamiento de basuras, la gestión y explotación de mataderos, el abastecimiento de aguas, la prevención de incendios, el urbanismo, son, entre otros, aquellos cuyas prestaciones más frecuentemente se asignan a las Mancomunidades». Vid. también en este sentido, FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *op. cit.*, pág. 7: «Se incluye, a continuación, cuáles son los fines que desarrolla un mayor número de mancomunidades. Casi la mitad de ellas efectúa la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos. Es fácil imaginar que los contenedores, la maquinaria de recogida, la instalación de los diversos métodos de tratamiento de los residuos e, incluso, la preparación y ubicación del vertedero común, suponen un coste muy alto para un solo municipio por lo que ejercitar estos trabajos de forma mancomunada es la solución más adecuada. Lo mismo podemos decir de la depuración de aguas residuales, que es uno de los fines que más viene creciendo en los últimos años. Relacionados con los dos anteriores está también el de protección del medio ambiente y la limpieza de vías y espacios públicos. En otro orden de cosas, la prevención y extinción de incendios, la seguridad ciudadana y la protección civil, son tres fines que gozan de gran predicamento entre los más ejercidos. Por último destacar el gran interés que representa el fomento del turismo, las actividades culturales y el deporte, con sus instalaciones versátiles para acoger las actividades turísticas y culturales».

una mancomunidad de naturaleza integral ésta tiene, como vimos, que asumir necesariamente una serie de competencias legalmente previstas; de modo que entre las mancomunidades integrales sí existirá cierta homogeneidad, al menos en el marco de dichas competencias legalmente obligatorias.

De otra parte, también cabe destacar la existencia una serie de facultades de participación política atribuidas que se sustancian en los órganos propios de la mancomunidad y que tienen, como veremos, una significativa naturaleza política. En este sentido, la Ley extremeña sobre mancomunidades, aunque si bien reconoce a estos entes cierta facultad de autoorganización, les obliga a dotarse necesariamente de una serie de órganos que deben funcionar conforme a una serie de normas democráticas. Así toda mancomunidad debe contar con, al menos, los siguientes cinco órganos: una Asamblea, una Junta de Gobierno, una Comisión Especial de Cuentas, un Presidente y un Vicepresidente de la mancomunidad. El funcionamiento democrático de dichos órganos implica facultades de participación política tales como, por ejemplo, el ejercicio de la representación política³⁶ de los municipios y sus respectivos intereses a través de la Asamblea de la mancomunidad; la elección por la Asamblea del Presidente o, en su caso, el debate y aprobación de una moción de censura contra el mismo³⁷.

IV. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión indicaremos que las dos preguntas que nos hacíamos al principio de este trabajo han quedado contestadas afirmativamente, en tanto que las mancomunidades sí son órganos de naturaleza política a través de los cuales se articulan facultades de innegable dimensión y naturaleza política.

³⁶ Vid. *in extenso* sobre la representación política en M. CRIADO DE DIEGO, *Representación, Estado y Democracia*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2007.

³⁷ Art. 29 de la Ley 17/2010, de 22 diciembre de mancomunidades y entidades locales menores: «*Composición y competencias. 1. 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. 2. Corresponderán a la Asamblea las competencias que le atribuyan sus estatutos y la normativa que le sea de aplicación. En todo caso, tendrá atribuidas las siguientes competencias: a) Elegir los órganos unipersonales de la mancomunidad. No obstante, 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 único voto por cada municipio o entidad local menor participante. b) Proponer las modificaciones de los estatutos. c) Aprobar y modificar las ordenanzas de la mancomunidad y sus reglamentos orgánicos. d) Proponer el cambio de denominación de la mancomunidad y la adopción o modificación de sus símbolos o enseñas. e) Proponer la incorporación de nuevos miembros a la mancomunidad. f) Comprobar la concurrencia de los presupuestos necesarios para la separación voluntaria de miembros de la mancomunidad y, cuando proceda, acordar su separación obligatoria. g) Proponer la disolución de la mancomunidad. h) Aquellas otras competencias que deban corresponder a la Asamblea por exigir su aprobación una mayoría especial. 3. Corresponde igualmente a la Asamblea la votación sobre la moción de censura del Presidente de la mancomunidad y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo, que serán públicas y se realizarán mediante llamamiento nominal en todo caso, y se regirán por lo dispuesto en la legislación electoral general. 4. La Asamblea podrá delegar el ejercicio de sus atribuciones en el Presidente y en la Junta de Gobierno en los términos previstos en la legislación que sea de aplicación. En ningún caso podrán ser delegadas las competencias señaladas en los apartados 2 y 3 de este artículo.*»

La propia esencia de la mancomunidad es la de asumir aquellas competencias propias de los municipios que éstos no sean capaces de prestar a sus ciudadanos de forma satisfactoria y eficaz, por lo que, en principio, toda atribución competencial a favor de la mancomunidad debe tender a una mejora en la calidad de la prestación de los fines municipales. Además, la asunción de competencias por parte de la mancomunidad conlleva, como hemos visto, que en dicho ente se residencien también ciertas facultades de participación política que, convenientemente ejercidas, pueden efectivamente contribuir al desarrollo local, más si cabe cuando los ciudadanos controlan, exigen y potencian tal fin en la mancomunidad, fundamentalmente, a través de sus representantes en la Asamblea.

Por otra parte, y en atención al caso extremeño, la legislación autonómica mandaba expresamente a las mancomunidades para que sean instrumento a través del cual se potencie el *desarrollo social y económico sostenible, equilibrado e igualitario de los entes locales y de sus respectivos territorios*.

Nos encontramos, a la fecha de terminación de este trabajo en un momento de crisis económica, que entre otros cambios ha supuesto significativas modificaciones en la regulación básica de la Administración, en tanto que en el debate político condujo a la aprobación en diciembre de 2013 de una importante Ley de medidas para la modernización del gobierno local, que ha tenido también su impacto en la normativa extremeña. En todo caso y en tanto que no es descartable en el futuro que vuelva a abrirse el debate sobre la reforma de la Administración local, sí que nos gustaría contribuir a la discusión de manera prospectiva con una humilde y breve aportación. Según nuestra opinión, cualquier desarrollo futuro de los entes municipales y supramunicipales debería tener especialmente en cuenta el aumento de los cauces de participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos, a través de la implementación de fórmulas de participación directa, puesto que dicha participación ciudadana no solo dotaría de mayor legitimidad democrática y política a estos entes; sino que, además, contribuiría seguramente a un mayor y mejor desarrollo local. Así, en este sentido llamamos la atención sobre el hecho de que la reforma operada por el Decreto Ley 3/2014 haya, en cierto modo, limitado la participación ciudadana al uso de la T.I.C.s en el caso de las mancomunidades integrales; en todo caso, también consideramos que esta nueva redacción debería interpretarse necesariamente de forma favorable una participación más intensa de las y los ciudadanos en los asuntos de la mancomunidad en aras de la consecución de la democracia avanzada que la Constitución propugna para España y, por tanto, también para Extremadura.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GARCÍA, V., *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Madrid, Ed. Iustel, 2012.
- BEATO ESPEJO, M., *Derecho Público de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Cáceres, Ed. Editorial Regional de Extremadura-Universidad de Extremadura, 1999.

- CRIADO DE DIEGO, M., *Representación, Estado y Democracia*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2007.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *Documento: Radiografía actual de las mancomunidades en España. Las mancomunidades y otras formas de Asociación voluntaria de municipios en el ámbito territorial*, presentado el día 11 de abril de 2012, págs. 10 y ss.; puede consultarse en la siguiente dirección electrónica http://www.femp.es/files/566-1290-archivo/RADIOGRAFIA%20MANCOMUNIDADES_WEB.pdf.
- HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J., *The Federalist*, New York, Ed. G.P. Putnam's Sons, 1889.
- HESSE, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- MARTÍN MATEO, R., «Comentario introductorio al Capítulo II del Título VII», en O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978. Tomo X. Artículos 128 a 142*, Madrid, Ed. Edarsa, 1984.
- NIETO, A., «La Administración Local en la Comunidad Autónoma de Extremadura», en P. Blanco-Morales Limones (dir.), *El Derecho de Extremadura. Estudios sobre el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Badajoz, Ed. Asamblea de Extremadura, 2005.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M., «Régimen Local», en F. Balaguer Callejón, *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, Sevilla, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, 2010.
- SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, Cizur Menor, Ed. Aranzadi, 2004.