

ESTUDIOS Y COMENTARIOS

Fundamentos para la construcción y gestión de mancomunidades de municipios en Iberoamérica

Manuel Alba Cano

Nº 19



uim
UNIÓN IBEROAMERICANA
DE MUNICIPALISTAS

j
DIPUTACIÓN
DE JAÉN

iuat
instituto
iberoamericano de
investigación urbana
y territorial

Fundamentos para la construcción y gestión de mancomunidades de municipios en Iberoamérica

Manuel Alba Cano

Granada, España 2017

© UIM

ISBN: 978-84-941410-3-4

Dep. Legal: GR 1531-2017

Imprime: Imprenta Comercial. Motril

Printed in Spain Impreso en España

SOBRE EL AUTOR

Manuel Alba Cano es Doctor en Ciencia Política y de la Administración. Con una amplia formación y experiencia en asuntos municipales y de gestión pública local. Ha trabajado los últimos 19 años en organizaciones de cooperación al desarrollo en Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador, Panamá, Nicaragua, Cuba, República Dominicana y Haití; donde actualmente reside. En estos países ha impulsado procesos de reforma y descentralización del Estado, a favor de una mayor autonomía de los gobiernos locales. Al mismo tiempo, ha promovido la construcción de muchas de las asociaciones de municipios que dibujan los territorios de esta región de América Latina.

Cuenta con una variada experiencia docente en temas municipales con la Universidad Católica Madre y Maestra y la Universidad INTEC de República Dominicana, la Universidad de Granada o la Universidad Carlos III en España; así como la Fundación Euro-árabe o la Red Española de Desarrollo Rural.

Así mismo, ha contribuido al movimiento municipalista iberoamericano con un buen número de investigaciones y ensayos, sobre la conceptualización del asociacionismo municipal en la región, sobre la gestión de proyectos de desarrollo, sobre la participación política de las mujeres a nivel local, y un largo etcétera. Su amplia línea de investigación sobre la supramunicipalidad latinoamericana le ha otorgado el reconocimiento de la comunidad científica.

ÍNDICE

1 PRESENTACIÓN

2 INTRODUCCIÓN

3 MARCO CONCEPTUAL GENERAL DEL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL

- 3.1 Definición y características
- 3.2 Funciones
- 3.3 Modelos o formas asociativas
- 3.4 Principios

4 MARCO NORMATIVO QUE REGULA LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS EN IBEROAMÉRICA

- 4.1 El caso de Costa Rica
- 4.2 El caso de El Salvador
- 4.3 El caso de Guatemala
- 4.4 El caso de Honduras
- 4.5 El caso de Nicaragua
- 4.6 El caso de Panamá
- 4.7 El caso de República Dominicana
- 4.8 El caso de Bolivia
- 4.9 El caso de Ecuador
- 4.10 El caso del Perú
- 4.11 El caso de Chile
- 4.12 Otros países iberoamericanos
- 4.13 El caso de España
 - 4.13.1 La legislación autonómica de Extremadura
 - 4.13.2 La legislación autonómica de la Comunidad Valenciana
 - 4.13.3 La legislación autonómica de Aragón
 - 4.13.4 La legislación autonómica de otras comunidades

5 ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN Y GESTIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS

- 5.1 Constitución y definición del marco legal y normativo
 - 5.1.1 Acta de Constitución
 - 5.1.2 Estatutos
 - 5.1.3 Reglamento interno
 - 5.1.4 Personalidad jurídica
- 5.2 Planificación estratégica y operativa
 - 5.2.1 La planificación estratégica
 - 5.2.2 La planificación operativa
- 5.3 Desarrollo organizacional
 - 5.3.1 Instalación de capacidades técnicas
 - 5.3.2 Marco financiero
 - a) Presupuesto y contabilidad
 - b) Cuota (aportaciones de los municipios)
 - c) Ingresos por la prestación de servicios

- d) Plan de inversiones
 - e) Otros fondos de financiamiento
- 5.4 Comunicación y divulgación

6 EL ACUERDO INTERMUNICIPAL, UNA FIGURA ASOCIATIVA ÁGIL

- 6.1 Definición y constitución
- 6.2 Desarrollo organizacional
 - 6.2.1 Marco normativo, organizativo y de funcionamiento
 - a) Acto legal del acuerdo
 - b) Contenido del acuerdo intermunicipal
 - c) Procedimientos de funcionamiento y administración
 - 6.2.2 Marco normativo
 - a) Aportaciones de los municipios
 - b) Presupuesto

7 EL GRUPO DE ACCIÓN LOCAL O TERRITORIAL (GAT), ALIANZA PÚBLICA - PRIVADA PARA EL DESARROLLO

- 7.1 Definición y características
 - 7.1.1 El desarrollo con enfoque territorial
 - 7.1.2 El enfoque Leader
 - 7.1.3 Definición y características de un grupo de acción local
 - 7.1.4 Constitución de un grupo de acción local
- 7.2 Colaboración entre la mancomunidad y el grupo de acción local
 - 7.2.1 La mancomunidad representa un espacio con identidad
 - 7.2.2 La mancomunidad cuenta con capacidad
 - a) Capacidad técnica supramunicipal
 - b) Capacidad para obtener recursos
 - 7.2.3 La mancomunidad puede promover una red de colaboración territorial
 - a) Fomento de la participación
 - b) Fomento de la planificación
 - 7.2.4 La mancomunidad permite la planificación participativa

8 A MODO DE CONCLUSIÓN

- 8.1 Consolidación institucional de las mancomunidades
 - 8.1.1 Construcción adecuada del instrumento de cooperación supramunicipal
 - 8.1.2 Renovar el compromiso de las autoridades municipales
 - 8.1.3 Garantizar su sostenibilidad económica
- 8.2 Incorporar el enfoque territorial en la gestión de las mancomunidades
 - 8.2.1 Gestión del desarrollo en red en torno a una estrategia
 - 8.2.2 Retos del proceso de la planificación estratégica

9 BIBLIOGRAFÍA

10 ANEXOS

- 10.1 Modelos para la conformación legal de la mancomunidad
 - 10.1.1 Modelo de acta de constitución
 - 10.1.2 Modelo de estatutos

10.2 Cuadros de seguimiento a la gestión de la Mancomunidad

10.2.1 Organización y marco legal

10.2.2 Situación operativa y técnica

10.2.3 Ingresos y egresos

10.2.4 Plan operativo trimestral

10.2.5 Cartera de proyectos

10.2.6 Monitoreo de proyectos

ILUSTRACIONES Y TABLAS

ILUSTRACIÓN 1 TIPOLOGÍA DE COMPETENCIAS MUNICIPALES GESTIONADAS EN MANCOMUNIDAD

ILUSTRACIÓN 2 ÁREA METROPOLITANA

ILUSTRACIÓN 3 ELEMENTOS ESENCIALES DEL MUNICIPIO: TERRITORIO, POBLACIÓN Y GOBIERNO

ILUSTRACIÓN 4 FASES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS

ILUSTRACIÓN 5 ESQUEMA DE ESTATUTOS

ILUSTRACIÓN 6 ÓRGANOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

ILUSTRACIÓN 7 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE UNA MANCOMUNIDAD

ILUSTRACIÓN 8 ESQUEMA DE ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO

ILUSTRACIÓN 9 ESQUEMA DE ELABORACIÓN DEL PLAN OPERATIVO

ILUSTRACIÓN 10 UNIDAD TÉCNICA INTERMUNICIPAL

ILUSTRACIÓN 11 FASES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ACUERDO INTERMUNICIPAL

ILUSTRACIÓN 12 PRODUCTOS RECOMENDADOS EN CADA FASE DE CONSTRUCCIÓN

TABLA 1 TIPOS DE SOCIOS DE UN GRUPO DE ACCIÓN LOCAL

TABLA 2 CARACTERÍSTICAS DE UN GRUPO DE ACCIÓN LOCAL

TABLA 3 COMPONENTES PARA LA DELIMITACIÓN DE UN TERRITORIO

1. PRESENTACIÓN

En todos los países de América Latina tenemos muchos municipios pequeños, con evidentes debilidades financieras y con capacidades técnicas limitadas; y también municipios grandes que conforman áreas metropolitanas complejas.

En general, estos municipios abordan problemas comunes, con las mismas necesidades de desplegar en sus territorios un abanico de servicios, que demanda una población creciente, y promover un desarrollo económico genuino y duradero. Los principios del asociacionismo supramunicipal permiten ofrecer a estos municipios soluciones conjuntas e innovadoras que no podrían plantear por sí solos.

La construcción de asociaciones o mancomunidades de municipios es una oportunidad, que además de estar contemplada en los diferentes marcos regulatorios del régimen municipal, supone un reconocimiento de la autonomía política y organizativa de los gobiernos locales; para gestionar de la forma más adecuada la gestión de sus competencias.

Las mancomunidades son un buen instrumento que eleva las capacidades de gobierno de los municipios en la gestión de servicios, en la realización de obras o en la promoción del desarrollo del territorio que gobiernan. Y, aunque la legislación permite la cesión del ejercicio de competencias, la soberanía siempre sería de titularidad municipal. En este sentido, y para una más eficaz gestión de este instrumento de cooperación supramunicipal, es fundamental que tengan especificidad en sus fines; aunque sean flexibles para incorporar nuevas competencias, que dependería de su capacidad para desarrollarlas.

En definitiva, las mancomunidades son una herramienta de cooperación supramunicipal. Por tanto, como cualquier nuevo instrumento, debe construirse adecuadamente, paso a paso, instalando las capacidades necesarias para su correcto uso. De lo contrario, nos encontraremos con mancomunidades inoperativas o demasiado difusas como para que den resultados que impacten en la ciudadanía.

Este documento que el lector tiene en sus manos, pretende ser una aproximación conceptual y metodológica al asociacionismo municipal. En él se explican las diferentes posibilidades que los gobiernos locales pueden concebir fórmulas de colaboración que permitan afrontar una gestión pública municipal más eficaz.

Quiero agradecer el apoyo de todas aquellas personas e instituciones que han contribuido a su redacción y edición. Sin su generosa contribución no hubiera sido posible. También quiero agradecer a todas las autoridades locales y empleados públicos municipales quienes pacientemente me leerán. Pensado en ellos y en ellas he escrito cada palabra de este manual, espero con toda sinceridad que les resulte de utilidad.

2. INTRODUCCIÓN

A continuación, en el primer capítulo el lector encontrará una breve descripción del concepto de asociación intermunicipal, sus características generales, sus funciones, los principios fundamentales que las rigen y las figuras o formas asociativas más usuales.

El segundo capítulo hace un repaso de los marcos regulatorios sobre mancomunidades de municipios de buena parte de los países iberoamericanos. No pretende ser un estudio comparado, sino más bien realizar una descripción de lo que la norma expresa sobre esta fórmula de colaboración supramunicipal en cada país. Es interesante conocer cómo se adaptan a cada realidad institucional y jurídica, y cómo manifiestan de forma genuina la expresión de la potestad de asociación para el ejercicio de competencias auténticamente municipales, haciendo ejercicio de su autonomía organizativa.

En el tercer capítulo se ha dedicado a describir ampliamente la figura de la mancomunidad de municipios: De la misma forma, se propone una metodología para su construcción en tres etapas de desarrollo institucional, convenientemente apegadas al marco regulatorio que existe hoy día en cada país. Estas etapas tienen que ver con la constitución y definición del marco legal y normativo; la planificación estratégica y operativa; y, por último, la instalación de su unidad técnica intermunicipal.

El cuarto capítulo está dedicado a los acuerdos intermunicipales, una figura asociativa menos compleja que las mancomunidades, ya que no cuentan con personería jurídica, pero que requieren un fuerte compromiso de las autoridades locales. Los acuerdos intermunicipales suponen un buen inicio para que los entes locales asociados descubran las bondades de trabajar conjuntamente para la solución de problemas comunes.

El quinto y último capítulo trata sobre una figura asociativa diferente, pues incorpora, además de los gobiernos locales, otros actores presentes en los territorios. Se trata de los grupos de acción de base territorial, una alianza pública – privada local contemplada en muchas políticas de desarrollo rural de los países de la región.

El documento plantea unas breves conclusiones dirigidas a los hacedores públicos y a los representantes de los territorios sobre estos instrumentos de desarrollo. Tanto las mancomunidades, como los acuerdos intermunicipales o los grupos de acción de base territorial serán una buena herramienta para el fortalecimiento institucional local o el desarrollo de los territorios; siempre que se construyan adecuadamente y cuenten con el apoyo decidido de las autoridades locales.

Para finalizar, se incluyen anexos un conjunto de cuadros para el seguimiento de la construcción de la mancomunidad, desde el punto de vista organizacional, normativo, técnico, financiero y de planificación. Pueden ser muy útiles para elaborar un programa que tenga como objetivo la construcción de una mancomunidad o un acuerdo intermunicipal con garantías de éxito.

3. MARCO CONCEPTUAL GENERAL DEL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL

3.1. Definición y características

Una asociación de municipios se define como una entidad local, con personería jurídica o no, creada por dos o más municipios, de manera voluntaria y con carácter permanente, en base a uno o varios intereses comunes

Una asociación de municipios cuenta con fines específicos y objetivos concretos, aunque flexibles y abiertos. Puede asumir la gestión de una o varias competencias propias de los gobiernos locales que la componen, ofreciendo la posibilidad de abordar de manera conjunta y bajo criterios de racionalidad económica o eficiencia técnica y administrativa actuaciones que no pueden afrontarse individualmente.

Una asociación de municipios fortalece la capacidad técnica e institucional de gestión, buscando generar sinergias de economía de escala en la prestación de servicios, así como en la optimización y racionalización del uso de recursos.

Gobiernos de proximidad

Más eficientes en la prestación de los servicios
Más transparentes en la gestión de los recursos
Más Integrados en el funcionamiento
Más cercanos al ciudadano y a sus problemas

Una asociación de municipios contribuye a generar procesos de promoción y articulación del desarrollo, de planificación en el territorio, de gestión ambiental, de progreso social y económico, entre otros aspectos; que favorezcan la gobernabilidad democrática en el territorio.

Una asociación de municipios tiene las siguientes **características**:

- Son formadas exclusivamente por los gobiernos locales.
- Se crean de forma voluntaria, con carácter más o menos permanente.
- Sus estatutos y reglamentos son definidos por sus miembros y ratificados por las autoridades locales.
- Su asamblea y su junta directiva o gestora están conformadas por representantes de cada uno de los municipios miembros.
- Cuentan con el apoyo de un equipo de técnicos (as) seleccionados (as) por concurso de méritos.
- Son sostenidas financieramente por las aportaciones hechas por los municipios, independientemente de otros fondos externos que pudieran gestionar.
- Establecen espacios de concertación, participación y de control social.
- La toma de decisiones se fundamenta en una política de consenso que fomenta un espacio plural, democrático e incluyente que garantice y fortalezca la credibilidad y sostenibilidad institucional de la asociación.

3.2. Funciones

Por tanto, las asociaciones de municipios son instrumentos para el fortalecimiento de las capacidades políticas, técnicas y financieras de los gobiernos locales.

Las asociaciones de municipios no son un fin en sí mismo, ni pretenden reemplazar al gobierno local ejerciendo todas sus competencias ni solucionar todos los problemas locales.

Los municipios deciden libremente, bajo un acuerdo político, qué competencias o servicios, por economía de escala o viabilidad técnica, son susceptibles de ser prestados de forma mancomunada.

Una asociación de municipios tiene las siguientes **funciones**:

 Promoción del desarrollo del territorio	Realizar acciones de incidencia o facilitar la negociación ante otros organismos del Estado de manera intermunicipal.
 Gestión de servicios de competencia municipal	Mejorar la gestión básica de los gobiernos locales, incrementando la capacidad técnica a través de un equipo de profesionales compartido.
 Apoyo a la administración municipal básica	Gestionar servicios de competencia municipal de forma asociada.
 Realización de acciones de incidencia	Promover el desarrollo territorial , impulsado procesos de planificación estratégica de un territorio gobernado por varios municipios.

3.3. Modelos o formas asociativas

Existen varios modelos o figuras de asociacionismo municipal en función de su naturaleza y sus objetivos.

Las asociaciones de carácter nacional que tienen el principal objetivo de garantizar, promover y hacer respetar la autonomía de la administración local, defendiendo los intereses institucionales de los municipios e impulsando los procesos de descentralización del Estado.

Los **acuerdos intermunicipales** son compromisos oficiales con la finalidad de realizar acciones conjuntas para alcanzar un mismo fin. Los objetivos por los cuales dos o más gobiernos locales deciden firmar un acuerdo intermunicipal, a través de un convenio, no difieren significativamente de los de una mancomunidad. Puede ser firmado para la prestación de un servicio o la realización de una obra de competencia e interés común, pero no implica la creación de una nueva instancia con personalidad jurídica propia. Es simplemente la firma de un acuerdo de acción y ejecución conjunta.

Por su parte, las **mancomunidades** son uniones voluntarias de municipios que pueden crearse por diferentes objetivos, dependiendo de los intereses comunes que hayan sido identificados por los miembros. Principalmente, las mancomunidades se forman para el establecimiento y desarrollo conjunto de obras; la gestión de servicios y otros fines propios de su competencia; o para intervenir de manera coordinada en

aquellos asuntos que promuevan el desarrollo económico y social de su ámbito territorial. La decisión de mancomunarse es totalmente voluntaria y fruto de la autonomía de cada uno de los municipios.

La aceptación de competencias en ningún momento suplanta la responsabilidad última de los miembros sobre las competencias transferidas; y de la misma forma, en ningún momento las mancomunidades pueden asumir todas las competencias que la ley asigna a los municipios. Al constituirse la mancomunidad nace una nueva entidad local, integrada por otras entidades jurídicas (municipios), dotada de personalidad jurídica de naturaleza institucional, y con sus propios órganos de gestión.

Ilustración 1 Tipología de competencias municipales gestionadas en mancomunidad

GESTIÓN BÁSICA	PRESTACIÓN DE SERVICIOS	PROMOCIÓN DEL DESARROLLO
La disponibilidad de profesionales	Gestión de áreas ambientales comunes	Promoción cultural
Infraestructuras compartidas	Bomberos	Desarrollo turístico
Maquinaria pesada	Sistema de agua compartido	Centros de acopio agropecuarios
	Residuos sólidos	Apoyo al crecimiento económico

Fuente: elaboración propia

El derecho de los municipios a asociarse con otros en mancomunidad para la ejecución de obras, la prestación de servicios u otras competencias tiene implícita la necesidad de reglamentación. En este sentido, los estatutos de la mancomunidad deben permitir una amplia flexibilidad para la incorporación o salida de sus miembros, informar la duración del acuerdo supramunicipal, el mecanismo para el cambio o inclusión de nuevos objetivos, etc. Los marcos regulatorios de cada país indican la necesidad que la mancomunidad elabore y apruebe sus estatutos, e indican pautas más o menos específicas sobre su contenido.

En general, el procedimiento de creación de una mancomunidad y la aprobación de sus estatutos se realiza conforme al siguiente proceso:

1. Los municipios que la promueven adoptan una resolución manifestando su interés y apoderando al alcalde para que participe en la asamblea que promueve su creación.
2. La elaboración de los estatutos corresponde a los alcaldes (también pueden participar otras autoridades municipales, según cada normativa) de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea. En esta asamblea se elegirá una junta directiva o gestora integrada por el alcalde de cada uno de los municipios que promueven su creación. Este órgano será responsable de impulsar y dirigir los trabajos de elaboración de los estatutos y su remisión a cada uno los gobiernos locales participantes, para su aprobación.
3. Los concejos municipales deben aprobar los estatutos, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que los componen.

4. Es posible que se requiera la consulta popular, a través de las instancias definidas en la ley, para avalar la integración del municipio a la mancomunidad.
5. Son creadas en virtud de una ley específica o del régimen municipal, la que le otorga la personalidad jurídica, siempre aportando los estatutos aprobados.

Para el caso de la **modificación y supresión de las mancomunidades** se suele seguir el mismo procedimiento que para su creación, tomando en cuenta, además lo estipulado en los propios estatutos para la disolución de la mancomunidad.

De la misma forma, después de estar constituida una mancomunidad se pueden adherir nuevos municipios, para lo cual deben aceptar las condiciones previstas en los estatutos, asumiendo las obligaciones que en ellos se mencionan.

El **contenido de los estatutos**, dependiendo de cada marco regulatorio, suele ser el siguiente:

- Los fines de la misma.
- Los municipios y entidades que la componen.
- Órganos de gobierno y estructura administrativa y financiera.
- Sede de sus órganos de gobierno y administración.
- El número y forma de designación de los representantes de los municipios que integran los órganos de gobierno de la mancomunidad.
- Los recursos económicos y materiales, si los hubiere.
- El plazo de vigencia de la misma.
- El procedimiento para modificar los estatutos.
- Las causas de disolución.

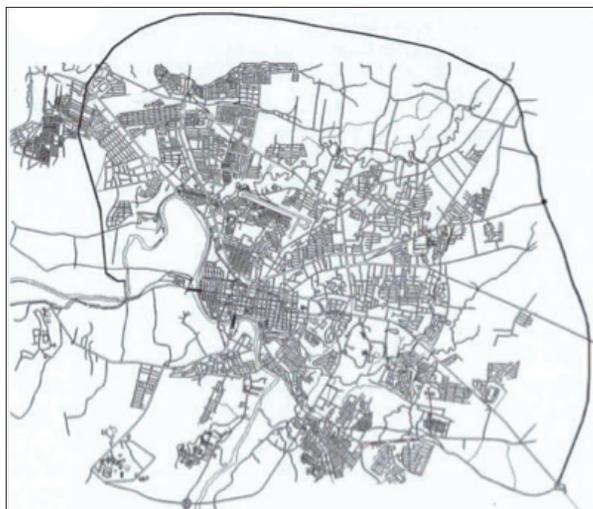
CARACTERÍSTICAS DE UNA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS

Una entidad local	<p>El órgano de dirección de las mancomunidades está formado con representantes de los gobiernos locales; y del que formarán parte los alcaldes y, en su caso, los concejales en representación de sus respectivos municipios. Es habitual que se nombren órganos unipersonales: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero o fiscal y tantos vocales como municipios miembros tenga la mancomunidad.</p> <p>En las mancomunidades los gobiernos locales ponen en común una serie de recursos, materiales o económicos, con la finalidad de crear capacidades suficientes que permitan poner en funcionamiento el servicio o competencia que se esté mancomunando. De esta forma, los municipios asociados consiguen promover economías de escala, al compartir los costos administrativos y técnicos derivados de la gestión conjunta de las competencias.</p>
Creada por varias entidades locales de manera voluntaria	
Con o sin personería jurídica	
A partir del principio de asociación contemplado en la legislación	
Que cuenta con fines específicos	
Y objetivos concretos aunque flexibles y abiertos	

El aporte financiero a la mancomunidad constituye el pilar esencial para garantizar la sostenibilidad y autonomía financiera de la entidad. La contribución de cada municipio debería realizarse aplicando criterios de equidad, en relación a su tamaño o capacidad, o del beneficio obtenido de los servicios prestados.

Tanto los acuerdos intermunicipales como las mancomunidades pueden crear unidades técnicas en función de los objetivos o áreas de trabajo identificadas, y dependiendo del presupuesto con el que se cuenta. Para la conformación de estas unidades técnicas se debe realizar un proceso de planificación donde se unifiquen los objetivos y las áreas de interés común, y en función de ellas establecer el perfil del personal requerido. Posteriormente, se debe abrir un proceso de selección y contratación del personal técnico de la unidad, de acuerdo a los perfiles definidos y mediante un concurso de méritos: Esto garantizará la conformación de un equipo ad hoc con la capacidad necesaria para la gestión de las competencias intermunicipalizadas.

Ilustración 2. Área Metropolitana



Aunque no se evidencia con claridad en todas las legislaciones, existen otras formas asociativas: los **consorcios** y las **áreas metropolitanas**.

Un **consorcio** es una entidad de derecho público dotada de personalidad jurídica plena e independiente de las instituciones que lo constituyen. La principal característica es que estas asociaciones pueden ser tanto horizontales como verticales, ya que las administraciones públicas que se unen no tienen por qué ser del mismo nivel. Es decir, que puede darse la asociación entre una instancia local y una instancia del gobierno central. Los consorcios se crean generalmente para un único fin muy concreto, o un solo servicio, promoviendo una mayor eficacia para su prestación y gestión. Son habituales los consorcios de transporte público interurbano o para el suministro de agua.

El principal fin de las **áreas metropolitanas** es la planificación, gestión y control urbanístico entre entidades de la administración local que comparten una gran ciudad conurbada con otros municipios limítrofes de inferior tamaño.

3.4. Principios

El asociacionismo intermunicipal se basa en ocho principios que rigen su accionar. El apego a estos principios, conjugados con prácticas de calidad en la gestión institucional, tales como la planificación, las hará más viables, maximizando las probabilidades de conseguir su sostenibilidad.

- Participación voluntaria.
- Organización política pluralista pero no partidista.
- Independencia financiera.
- Representación institucional.
- Representación territorial.
- Organización política y técnica.
- Equidad.
- Solidaridad intermunicipal.

El principio de participación voluntaria hace referencia a la independencia de las entidades de la administración local de unirse sin injerencia de otras instancias.

Los municipios entran a formar parte de la mancomunidad o un acuerdo intermunicipal de forma voluntaria, requiriendo la aprobación del gobierno municipal que oficialmente confirme su participación y la aceptación formal. Al formalizar su participación se aceptan los acuerdos establecidos en los estatutos o convenio de la misma, ya sea una mancomunidad o acuerdo intermunicipal.

Con el principio de organización política pluralista pero no partidista se consigue que la asociación intermunicipal represente legítimamente los intereses institucionales de los municipios que la conforman, y no de los partidos o fuerzas políticas presentes en los gobiernos locales.

Este principio es el que permite neutralidad y objetividad de las acciones del personal técnico intermunicipal, y garantiza al mismo tiempo, la estabilidad laboral de éstos al no responder y depender de los cambios políticos que ocurren con cada cambio de autoridades municipales.

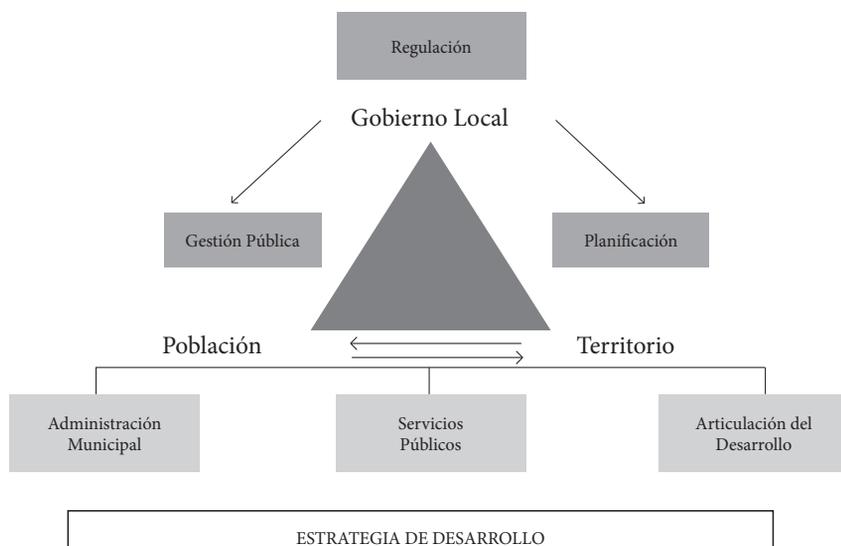
El principio de independencia financiera hace referencia a que las mancomunidades deben establecer mecanismos de financiación, viables y acordes a sus realidades y capacidades específicas, que les permitan cumplir de forma eficiente con sus objetivos.

La fuente primaria de financiación de una asociación de municipios es la aportación que sus miembros hagan. En el caso de las mancomunidades, puede haber aportes provenientes de otras fuentes, tales como las transferencias de instituciones del gobierno central, las donaciones de la cooperación internacional, las operaciones de créditos, las donaciones privadas, etc. En este caso, deberían orientarse al cofinanciamiento de las acciones programadas por la mancomunidad, sumándose al presupuesto establecido producto de la cuota económica comprometida por los gobiernos municipales socios.

El principio de representación de los gobiernos locales se refiere a que las mancomunidades tienen carácter institucional, estando conformadas por municipios representados por sus autoridades.

Dado que las atribuciones de una mancomunidad tienen que ver exclusivamente con competencias municipales establecidas en la ley, sus miembros no pueden ser más que municipios. De esta forma, los intereses que la mancomunidad representa son los intereses institucionales de estas entidades de la administración local. La participación de otras instancias o representantes de sectores de la sociedad civil en su estructura organizativa, sobre todo en sus órganos de gobierno, tiene que adecuarse a lo que permita la ley municipal o sus leyes específicas; aunque en general suele estar relacionada con la participación en los mecanismos de control y en los procesos de planificación. Dicho sea de paso, la incorporación de estos elementos a la gestión de la mancomunidad le otorga una mayor legitimidad.

Ilustración 3 Elementos esenciales del municipio: territorio, población y gobierno



Fuente: elaboración propia

El principio de representación territorial indica la importancia de que en los órganos de gobierno de la asociación se encuentren representados todos los territorios que la integran.

Con frecuencia las mancomunidades permiten agrupar municipios en territorios contruidos a partir de procesos históricos y culturales similares, de espacios dotados de recursos naturales compartidos, o que tienen singulares formas de aprovechamiento y estructuras económico-productivas integradas. Sobre esta base, más amplia que el territorio de un solo municipio, se construyen redes de colaboración institucional y relaciones económicas o sociales particulares. Este territorio amplio, supramunicipal, suele estar construido sobre la base de una tradición y una cultura compartida que implica una fuerte identificación social sobre el mismo. En este sentido, la formación de mancomunidades sobre la base de estos territorios “con identidad” suponen la representación institucional de los mismos.

El principio de organización política y técnica tiene que ver con la elección popular de quienes integran los gobiernos locales y, por tanto, representantes en la asociación de municipios.

Las mancomunidades son gobernadas por las autoridades electas de los municipios que las conforman, y gestionadas desde una plataforma técnica que ejecuta sus decisiones. Por tanto, es muy conveniente que cuente con espacios técnicos especializados dentro de las áreas o programas que la mancomunidad va a desarrollar, en función de las competencias atribuidas.

En cuanto al principio de equidad entre los municipios está relacionado con la exigencia de demandar a cada uno de acuerdo a su capacidad y ofrecer a cada cual en función de sus necesidades.

Todos los municipios: grandes y pequeños, rurales y urbanos, ricos y pobres, afines o de oposición al gobierno, tienen los mismos derechos para acceder a posiciones directivas de la asociación; siendo esto clave para garantizar la credibilidad entre sus asociados.

El principio de solidaridad es uno de los principios fundamentales sobre los cuales se basan las relaciones intermunicipales y la unión entre municipios.

Este principio propone que los municipios con mayores recursos y capacidades institucionales aporten, según sus posibilidades, al desarrollo de aquellos cuyos recursos son más escasos. El desarrollo de un territorio depende de la reducción de sus desequilibrios, por lo que los municipios más desarrollados, en última instancia, se vean beneficiados por el progreso de los más rezagados; al generar encadenamientos productivos o al reducir los riesgos de inestabilidad social y económica.

4. MARCO NORMATIVO QUE REGULA LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS EN IBEROAMÉRICA

En cada país iberoamericano, las normas jurídicas establecen los mecanismos para la creación, la organización, el funcionamiento y la financiación de las mancomunidades de municipios u otras fórmulas asociativas.

A continuación, se describe el marco legal a modo de ejemplo de alguno de los países de la región y el caso español, con su legislación autonómica más o menos extensa en el tema.

4.1. El caso de Costa Rica

En Costa Rica es la Constitución de 1949 la que reconoce la autonomía política de los municipios. En 1970 se promulga el Código Municipal que se mantuvo vigente hasta 1998, cuando entra en vigencia el actual Código Municipal. Las asociaciones municipales son denominadas con el nombre de federaciones, y no existe una ley que las regule, aunque algunos artículos en el Código Municipal se refieren a ellas.

En Costa Rica las asociaciones de municipios o federaciones son definidas como entes públicos. Las municipalidades, al igual que el resto de la región, gozan del reconocimiento constitucional de autonomía administrativa y política. Como parte del ejercicio de autonomía resulta la potestad de auto-organización, la cual se refiere a la posibilidad de establecer, coordinar y disponer de las personas y los medios adecuados para lograr los fines propuestos. Ahora bien, dentro de esta potestad se puede encontrar, a su vez, la potestad de pactar convenios y asociarse².

Por tanto, el reconocimiento expreso de esta potestad de asociarse se recoge en los artículos 10 y 86 del Código Municipal³. De la misma forma, está reconocido el derecho de asociación por el artículo 2539 de la Constitución Política, referido al derecho de asociación de personas; potestad que en la práctica se aplica de igual modo a la asociación de instituciones públicas, incluidos los gobiernos locales.

En Costa Rica, por definición jurisprudencial más que legal, las asociaciones municipales tienen una naturaleza jurídica de entes públicos de régimen local, no territoriales⁴, o como entes públicos de segundo

¹ **Artículo 170 de la Constitución Política:** “Las corporaciones municipales son autónomas”. **Artículo 4 del Código Municipal:** “La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política”.

² En cuanto a la potestad de establecer convenios véanse los artículos 4 (inciso f), 9 y 11 del Código Municipal. **Artículo 4.** La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen: f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. **Artículo 9.** Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuyo objeto sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o su administración, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones. **Artículo 11.** Previo estudio de factibilidad, los convenios intermunicipales requerirán la autorización de cada Concejo, la cual se obtendrá mediante votación calificada de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Estos convenios tendrán fuerza de ley entre las partes. En cuanto a la potestad de asociarse entre sí, véase al respecto lo dicho en el dictamen de la Procuraduría General de la República C-243-2002: “...las federaciones municipales... Esta figura asociativa responde al poder de organización que ostentan los gobiernos locales, el cual les faculta a la creación de un ente mancomunado, con una autonomía claramente delimitada en los estatutos de la respectiva asociación intermunicipal, que le permite su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de los fines previamente acordados”.

³ **Artículo 10.** Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en La Gaceta un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes. Artículo 86. Las municipalidades y cualesquiera formas de asociación entre ellas podrán celebrar toda clase de préstamos. Los préstamos requerirán la aprobación de al menos dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo Municipal respectivo. Los préstamos de asociaciones municipales requerirán aprobación de todas las municipalidades participantes.

⁴ **Dictamen de la Procuraduría General de la República C-243-2002:** En términos generales, las federaciones municipales, se caracterizan por ser Entidades de Derecho Público, de régimen local, no territoriales y de base estructural asociativa, lo que las constituye en corporaciones locales, interadministrativas de naturaleza institucional (no territorial).

grado de base asociativa. Al ser reconocidos como entes, gozan de su propia personalidad jurídica, con independencia de la personalidad de las municipalidades que la componen. En este sentido, esa personalidad jurídica posibilita el ejercicio de una doble capacidad jurídica, de derecho público y de derecho privado en los términos del artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública⁵, lo cual significa que puede realizar actividades regidas por el derecho público o por el derecho privado.

La consecuencia principal al ser calificadas como entes públicos de régimen local es que forman parte de la Administración Pública. En este sentido, todas sus normas jurídicas son aplicables a las asociaciones municipales, que por el hecho de ser consideradas entes públicos (y no órganos públicos adscritos a las municipalidades) gozan de propia personalidad jurídica. Los alcances de su personalidad estarán determinados por sus estatutos, aunque en general se puede afirmar que el ejercicio de tal personalidad es pleno, y ya no sólo instrumental para determinados actos. Es decir, pueden realizar por sí mismas todas sus actividades, pues si la personalidad fuera instrumental tendrían que realizar ciertos actos por medio de las municipalidades. El artículo 26 de la Ley de Asociaciones dota en general a las asociaciones de una amplia capacidad de actuar, pudiendo aplicársele también a las asociaciones de municipios⁶.

En Costa Rica, para la constitución de una federación de municipios (mancomunidad) opera una combinación de normas: el Código Municipal, que establece, en el artículo 10, la obligación de publicar en La Gaceta un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes; y la Ley de Asociaciones y su reglamento, que indica todos los demás requisitos y procedimientos.

Igualmente, el artículo 9 del Código Municipal⁷, aunque referido a los convenios (o acuerdos) y no propiamente a las asociaciones, indica el contenido posible de los fines que pueden asumir las asociaciones de municipios, relacionados con todo aquello que facilite el cumplimiento y administración de los objetivos propuestos por las municipalidades. Aunque existen tres limitaciones a los fines, en virtud del artículo 3 de la Ley de asociaciones⁸, el cual remite al artículo 631 del Código Civil⁹, según los cuales se puede interpretar que no sería permitido que las asociaciones de municipios asuman fines de carácter político, fines que tengan que ver con bienes fuera del comercio por disposición de ley (como lo sería la enajenación de la zona marítimo terrestre por ser un bien de dominio público) o fines ilícitos.

En definitiva, las asociaciones municipales pueden asumir los mismos objetivos y fines que tienen los gobiernos locales, es decir, competencias determinadas en razón del territorio que representan y de los servicios atribuidos. Y para el ejercicio de estas competencias gozan de todas las potestades atribuidas mediante la ley, tales como: potestad tributaria, potestad expropiatoria, potestad auto-organizativa, etc. Por tanto, se puede afirmar que, como las competencias municipales vienen dadas por medio de normas constitucionales y legales, estas competencias son inmodificables. Sin embargo, pueden operar aquí las mismas reglas sobre el cambio de competencias que regulan al resto de la Administración Pública contenidas en la

⁵ **Artículo 1.** La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.

⁶ **Artículo 26.** "... pueden adquirir toda clase de bienes, celebrar contratos de cualquier índole y realizar operaciones lícitas de todo tipo, encaminadas a la consecución de sus fines".

⁷ **Artículo 9.** Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuyo objeto sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o su administración, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones.

⁸ **Artículo 3.** Dentro de la autorización de esta ley no se admitirán asociaciones de carácter político, ni las que tengan por objeto un fin que fuere física o legalmente imposible en los términos previstos por el artículo 631 del Código Civil.

⁹ **Artículo 631.** También es ineficaz la obligación que tenga por objeto una cosa o acto que fuere física o legalmente imposible. La imposibilidad física debe ser absoluta y permanente, y no temporal ni relativa, con respecto a la persona que se obliga. La imposibilidad legal existe: 1. Respecto a las cosas que estén fuera del comercio por disposición de la ley. 2. Respecto de los actos ilícitos como contrarios a la ley, a la moral o a las buenas costumbres.

Ley General de la Administración Pública; según las cuales, es posible transferir competencias, pero bajo ciertas limitaciones, de las cuales resultan aplicables al régimen municipal las siguientes:

- Si se trata de un cambio de competencia vía legal: la norma que autoriza la transferencia de competencias debe tener un rango igual o superior al de la norma que crea la competencia (artículo 85 de la LGAP¹⁰).
- Aunque se puede transferir la competencia su soberanía, no es transmisible¹¹.
- No es posible transferir competencias de los órganos constitucionales de la Administración regulados únicamente en la Constitución Política (artículo 86 LGAP). Lo cual en este caso se interpretaría afirmando que no sería posible para las municipalidades transferir todas sus competencias a las asociaciones municipales.
- La transferencia de competencias debe ser temporal, motivada (artículo 87 LGAP) y dictada por el sujeto competente, que en este caso se puede interpretar que es el Alcalde municipal¹², aunque en la práctica, la autorización para transferir competencias la da el Concejo Municipal.

Según el marco regulatorio costarricense, las asociaciones no pueden desvincularse de la voluntad de los municipios socios, aunque tengan cierta autonomía en aspectos técnicos y presupuestarios. Igualmente, como no existe norma expresa que exija ciertas estructuras internas en las asociaciones, será la propia asociación quien decida, discrecionalmente, la organización interna que estime más conveniente. De la misma forma, en el ordenamiento jurídico costarricense no existe ninguna disposición particular respecto de la conformación política de las asociaciones o sobre la pluralidad y representatividad territorial, más que lo que al efecto pueda determinarse en los mismos estatutos. En el artículo 10 de la Ley 5119 se establece que el órgano esencial de la asociación es la junta directiva, integrada con un mínimo de cinco miembros, entre los que destaca el presidente, un secretario, un tesorero y un fiscal.

Como se ha venido diciendo, en Costa Rica no existe una norma jurídica específica que regule el funcionamiento de las asociaciones municipales, por ello el régimen jurídico general que las regula es el mismo que para el resto de la administración pública. El artículo 3 de la LGAP indica que “... *el derecho público regulará la organización y actividad de los entes públicos, salvo norma expresa en contrario* “. No obstante, en la práctica del funcionamiento de las asociaciones de municipios se incorporan elementos de la Ley General de Asociaciones, como por ejemplo su artículo 7, que establece el contenido de los estatutos de toda asociación¹³. Pero en general, su régimen jurídico es el derecho público, incluso están sometidas a normas especiales de la administración pública para contratar personal, adquirir bienes y servicios, controlar sus cuentas, sus actos y crear a su vez otros entes.

¹⁰ **Artículo 85.** Toda transferencia de competencias externas de un órgano a otro o de un servidor público a otro, tendrá que ser autorizada por una norma expresa, salvo casos de urgencia. En toda hipótesis, la norma que autoriza la transferencia deberá tener rango igual o superior al de la que crea la competencia transferida. No podrán hacerse transferencias por virtud de práctica, uso o costumbre.

¹¹ **Artículo 66 de la LGAP.** “Las potestades de imperio y su ejercicio, y los deberes públicos y su cumplimiento, serán irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles. Sólo por ley podrán establecerse compromisos de no ejercer una potestad de imperio. Dicho compromiso sólo podrá darse dentro de un acto o contrato bilateral y oneroso”.

¹² **Artículo 17.** Corresponden al alcalde municipal la atribución de delegar las funciones encomendadas por esta ley, con base en los artículos 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.

¹³ Nombre, domicilio, fines, modalidad de afiliación y desafilación, derechos y deberes, recursos, órganos colectivos e individuales, etc.

El personal que necesite contratar la asociación municipal estará sometido al mismo régimen de carrera municipal establecido en el Código Municipal para las municipalidades. Los miembros de la junta directiva serán los representantes de las municipalidades (alcaldes y regidores) quienes la conforman. El director ejecutivo es un puesto de confianza, pues existe libre nombramiento y remoción.

Por otra parte, las federaciones de municipios están sometidas a reglas particulares para la adquisición de bienes y servicios. La Ley de Contratación Administrativa, cuyo artículo 162 somete a las municipalidades a los procedimientos establecidos en dicha ley, reproduce lo que ya el artículo 182 de la Constitución Política establece con respecto a que la Administración Pública debe utilizar la licitación pública como un procedimiento de contratación¹⁴.

Como toda la Administración Pública está sujeta a fiscalización respecto de sus actos (mediante los procedimientos administrativos, la jurisdicción contencioso administrativa y la jurisdicción constitucional, en la medida en que vulneren derechos fundamentales de los ciudadanos) y respecto del uso de sus fondos; las asociaciones municipales, dado que utilizan fondos públicos, están sometidas a los controles establecidos por la Ley Orgánica de la Contraloría General¹⁵. En este sentido, los actos que provengan de las asociaciones de municipios en el ejercicio de sus competencias y potestades públicas, son denominados actos administrativos, y como tales, tienen la virtud de ser unilaterales, de acatamiento obligatorio para los sujetos particulares y ejecutables por sí mismos. Por ello, los actos que emitan las federaciones municipales en Costa Rica son considerados actos administrativos y resultan obligatorios para los ciudadanos. Aunque otra situación es la obligatoriedad de sus actos respecto de sus mismos asociados, y en este caso sus acuerdos tienen el alcance que se determine en los estatutos, que deben indicar la mayoría necesaria para tomar determinadas decisiones. Por otro lado, las asociaciones de municipios gozan también de potestad reglamentaria, al igual que las mismas municipalidades¹⁶, pero únicamente en cuanto a su organización interna o respecto de los servicios que se les encargó.

A diferencia de otros marcos jurídicos de la región, en el ordenamiento jurídico costarricense no se indica expresamente la posibilidad de que las asociaciones de municipalidades puedan crear por sí mismas otro tipo de personas jurídicas, como lo serían las empresas públicas. Por lo tanto, debe interpretarse que no tienen dicha potestad. Sin embargo, aunque la propia asociación no pueda hacerlo, cada Concejo Municipal podría proceder a esta creación, según establece el inciso p) y q) del artículo 13 del Código Municipal que dice: “... *son atribuciones del Concejo: ... p) Constituir, por iniciativa del alcalde municipal, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta. q) Autorizar las membresías ante entidades nacionales y extranjeras, públicas o privadas, que estime pertinentes para beneficio del cantón*”.

Por lo que se refiere al ámbito financiero, en el ordenamiento jurídico costarricense no existe una norma expresa que indique los mecanismos de financiación de las asociaciones municipales. Sin embargo, se entiende que las cuotas de los asociados los responsabiliza de su financiación, y serán los estatutos de

¹⁴ **Artículo 2.** Se excluyen de los procedimientos de concursos establecidos en esta ley las siguientes actividades: ... c) La actividad contractual desarrollada entre entes de derecho público.

¹⁵ **Artículo 4.** Ámbito de su competencia. La Contraloría General de la República ejercerá su competencia sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública. (...). **Artículo 8.** La Hacienda Pública es la organización formada por los entes y órganos públicos, incluyendo los no estatales, propietarios o encargados, por cualquier título, de la administración del patrimonio público; (...). **Artículo 9.** Fondos públicos Fondos públicos son los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos.

¹⁶ Sobre la potestad reglamentaria municipal véase el voto de la Sala Constitucional número 1974-96 que indica: “... el principio de autonomía municipal establecido en la propia Constitución Política... y en el artículo 7 del Código Municipal se reitera el principio de autonomía de que gozan las municipalidades; principio del que se deriva su potestad de dictar reglamentos autónomos de organización y de servicios”.

cada asociación los que las determinarán. Al igual que las municipalidades, las asociaciones tienen autonomía para generar ingresos y para disponer de sus gastos. Aunque no podrán crear impuestos, ser sujeto de crédito y recibir empréstitos, sí podrán ser destinatarios de una partida específica en la Ley de Presupuesto Nacional y recibir transferencias o donaciones de otros entes públicos o entes privados. Dado que las municipalidades de Costa Rica gozan de autonomía financiera, se puede interpretar que las asociaciones municipales también gozan de dicha autonomía, con la salvedad de que sus presupuestos deben ser aprobados por la Contraloría General de la República¹⁷.

Respecto a las donaciones públicas, es decir, a la posibilidad de que cualquier otro ente público pueda donar o hacer una transferencia de fondos a una asociación municipal, en el ordenamiento jurídico costarricense existe la Ley No. 7755 “Control de Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional”, que establece todas las reglas respecto de transferencias¹⁸, vía presupuesto nacional, a las municipalidades y a las asociaciones municipales, una de las cuales establece como limitación que los fondos transferidos no pueden ser utilizados para gastos corrientes u operacionales (artículo 9). En lo que concierne a donaciones propiamente de un ente público a las municipalidades, nos encontramos con el artículo 67 del Código Municipal, que establece que el Estado debe autorizar a las instituciones públicas y las empresas públicas constituidas como sociedades anónimas para donar a las municipalidades toda clase de servicios, recursos y bienes, así como para colaborar con ellas. En este sentido, tal posibilidad de ser receptoras de donaciones públicas no está expresamente permitida para las asociaciones municipales, siendo entonces canalizadas directamente a las municipalidades.

Adicionalmente, según el artículo 32 de la Ley de Asociaciones¹⁹, si la asociación de municipios es declarada de utilidad pública, luego de tres años de inscripción y operación, cuando su actividad sea considerada particularmente útil para los intereses del Estado y cumplan una necesidad social, podría gozar de determinadas concesiones administrativas y económicas que el Poder Ejecutivo les otorgue. Respecto de las donaciones o transferencias privadas, no se establece ninguna disposición particular al respecto, ni ninguna restricción, razón por la cual se puede concluir que, siempre dentro del marco de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito, las asociaciones de municipios pueden recibir donaciones privadas.

Existe una cuestión que sin ser referida propiamente al financiamiento tiene que ver con las finanzas de las asociaciones municipales, se trata de la exoneración de tributos. En este sentido, según el artículo 8 del Código Municipal²⁰ las municipalidades están exentas del pago de toda clase de tributos (sean impuestos, contribuciones, tasas, etc.), por ello, pueden disponer de más recursos para el cumplimiento de sus competencias. Sin embargo, no podemos decir lo mismo sobre las asociaciones de municipios, pues se ha interpretado que como la exoneración debe estar expresamente predeterminada, si en este artículo no se exoneró a las asociaciones de municipios entonces estas, no estarán exoneradas²¹.

¹⁷ **Artículo 184.** Son deberes y atribuciones de la Contraloría: ... 2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación...”.

¹⁸ Según lo dispone el artículo 5 de la citada ley cuando indica: “La unión de dos o más cantones, ya sea para ejecutar uno, varios o todos los proyectos y programas que se financiarán con partidas específicas, será decidida libremente por las corporaciones municipales...”.

¹⁹ **Artículo 32.** Las asociaciones simples, federadas o confederadas, cuyo desarrollo o actividad sean particularmente útiles para los intereses del Estado y llenen una necesidad social, podrán ser declaradas de utilidad pública cuando lo soliciten al Ministerio de Justicia y Gracia y este lo estime conveniente. Para alcanzar este beneficio, las asociaciones deberán tener tres años de inscritas como mínimo y operar legalmente al servicio de la comunidad. Las asociaciones reconocidas como de utilidad pública podrán gozar de las franquicias y concesiones administrativas y económicas que, para cumplir con sus fines, el Poder Ejecutivo les otorgue. En cualquier momento, el Ministerio de Justicia y Gracia revocará este beneficio, si desaparecen los motivos por los cuales fue concedido. Este Ministerio llevará los controles de las asociaciones declaradas de utilidad pública y les exigirá informes anuales”.

²⁰ **Artículo 8.** Concédase a las municipalidades exención de toda clase de impuestos, contribuciones, tasas y derechos.

²¹ Véase al respecto lo dicho en el dictamen de la Procuraduría General de la República C-243-2002.

En general, los problemas de las asociaciones de municipios tienen como trasfondo común que el Código Municipal no establece los requisitos de creación, sus competencias, su régimen interno de funcionamiento, entre otros. Existe una ausencia de reconocimiento expreso constitucional a la potestad asociativa (artículo 10 del Código Municipal), y no a nivel constitucional como sucede en dos países cercanos: El Salvador (artículo 207) y Panamá (artículo 235).

De la misma forma, también existe un vacío legal sobre el procedimiento de creación, obtención de personalidad jurídica y contenido de estatutos. Se detecta una ausencia en el marco regulatorio de una delimitación de los fines y competencias que pueden asumir las asociaciones municipales; incluso se observa un vacío sobre la obligatoriedad de sus acuerdos respecto de las mismas municipalidades.

Otra cuestión es la ausencia de potestad tributaria y la escasa claridad sobre la posibilidad de recibir financiamiento público. Aunque existe la ley de partidas específicas, conforme al principio de legalidad, para que cada institución pública pueda realizar transferencias y donaciones a las asociaciones municipales, deben estar expresamente habilitadas para ello. En cuanto a la financiación privada, aunque la ausencia de normativa no impide que puedan recibir fondos privados, sí deberían establecerse reglas claras sobre los controles a estos fondos.

4.2. El caso de El Salvador

Los principales instrumentos jurídicos que regulan a los gobiernos locales o municipalidades son la Constitución Política de 1983 y el Código Municipal 1986, reformado en el 2000. A continuación, se describe el contenido del marco jurídico salvadoreño establecido para las asociaciones de municipios, teniendo en cuenta que no existe una ley que las regule específicamente.

En El Salvador las municipalidades tienen dos opciones para crear asociaciones: mediante los procedimientos y reglas del Código Municipal, o mediante los procedimientos y reglas de la Ley de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro. En el primer caso, se trata de entes públicos y en el segundo caso de entes privados. Al igual que otros países de la región, las municipalidades gozan del reconocimiento constitucional de autonomía administrativa y política²², que comprende la potestad de auto-organización, la cual se refiere a la posibilidad de establecer, coordinar y disponer de las personas y los medios adecuados para lograr los fines propuestos.

En el istmo centroamericano, El Salvador y Panamá son de los pocos países en donde la potestad de asociación de las municipalidades está expresamente contemplada en el texto constitucional²³. Además, la potestad de los municipios para asociarse también está contemplada en el propio Código Municipal²⁴. Es interesante saber que el artículo 113 establece que: “... serán fomentadas y protegidas las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza nacional mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus

²² **Artículo 203.** Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas. **Artículo 2.** El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal... con autonomía para darse su propio gobierno ... (Código Municipal).

²³ **Artículo 207** de la Constitución Política de 1983 indica: “Las Municipalidades podrán asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más Municipios”. Por otro lado, está contemplada también, a nivel constitucional, la posibilidad de que los municipios se unan a asociaciones de tipo económico, que son asociaciones privadas. Con lo cual estamos frente, ya no a una asociación municipio-municipio en los términos expresados supra, sino a una asociación o empresa sujeto privado-municipio.

²⁴ **Artículo 11.** Los Municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios.

actividades. En esta clase de asociaciones, además de los particulares, podrán participar el Estado, los municipios y las entidades de utilidad pública”.

En conclusión, los municipios salvadoreños tienen dos opciones cuando deciden asociarse con otro u otros municipios: acogerse a lo que establece el Código Municipal, en cuyo caso su naturaleza jurídica sería la de “entes de derecho público”; o a la Ley de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, en cuyo caso su naturaleza jurídica sería la de “entes de derecho privado”. En ambos casos gozarían de personalidad jurídica propia, independiente de la personalidad de los municipios que la conforman; pero otorgada por los mismos municipios, es decir, en este caso son las propias municipalidades quienes otorgan la personalidad a la asociación²⁵. En El Salvador las asociaciones de municipios gozan de plena personalidad, pudiendo realizar por sí mismas todas sus actividades, sin necesidad de recurrir a las municipalidades socias.

El Código Municipal regula, a través del artículo 13, el procedimiento (de creación) que requiere: acuerdo del Concejo Municipal²⁶; acta de constitución donde se incluyen sus estatutos, (estableciéndose en el artículo 14 el contenido mínimo de dichos estatutos²⁷); la inscripción de los estatutos en el registro público especial de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES); y la publicación en el Diario Oficial.

En conclusión, las asociaciones de municipios pueden regirse por el Código Municipal o por la Ley de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro. Esta última dispone la constitución mediante escritura pública, su inscripción en el registro de asociaciones y fundaciones que pertenece al Ministerio del Interior, el cual ejercerá por esa razón una especie de tutela y vigilancia sobre las asociaciones y fundaciones allí inscritas²⁸.

²⁵ **Artículo 13 del Código Municipal.** Las asociaciones o entidades creadas de conformidad a este Código, gozarán de personalidad jurídica otorgada por el o los municipios, en la respectiva acta de constitución. En dicha acta se incluirán sus estatutos, los cuales se inscribirán en un registro público especial que llevará la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, y deberá publicarse en el Diario Oficial, a costa de las asociaciones o entidades creadas.

²⁶ **Artículo 30 del Código Municipal.** Son facultades del Concejo: (...) 10. Emitir los acuerdos de creación de entidades municipales descentralizadas; sean en forma individual o asociadas con otros municipios, así como la aprobación de sus respectivos estatutos. 11. Emitir los acuerdos de cooperación con otros municipios o instituciones. 12. Emitir los acuerdos de constitución y participación en las sociedades. 13. Emitir los acuerdos de creación de fundaciones, asociaciones, empresas municipales y otras entidades encargadas de realizar actuaciones de carácter local, así como la aprobación de sus respectivos estatutos.

²⁷ **Artículo 14.** Los Estatutos de las asociaciones o entidades municipales deberán contener como mínimo:

- a) El nombre, objeto y domicilio de la entidad que se constituye.
- b) Los fines para los cuales se crea.
- c) El tiempo de su vigencia.
- d) Los aportes a que se obligan los municipios que la constituyan.
- e) La composición de su organismo directivo, la forma de designarlo, sus facultades y responsabilidades.
- f) El procedimiento para reformar o disolver la entidad y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir, en relación a su gestión y a sus bienes.
- g) La determinación del control fiscal de la entidad por parte de los municipios creadores y de la Corte de Cuentas de la República.

²⁸ **Artículo 65 de la Ley de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro.** Trámite registral. Para efectos de inscripción de la entidad en el Registro, la persona interesada que según los Estatutos ostentará la representación legal de la misma, presentará solicitud escrita dirigida al Director General del Registro, acompañada de los siguientes documentos:

- a) Dos Testimonios de la Escritura Matriz de Constitución de la asociación o fundación de que se trate, en que consten además la aprobación de los Estatutos, la elección de la primera Junta Directiva u organismo directivo de la misma, acompañada de tres copias.
- b) Tres copias de los Estatutos con separación de artículos.
- c) Constancia de la nómina de personas que integran la entidad, consignando su nacionalidad y el documento de identificación de cada uno.
- d) Certificación del acta de elección de los miembros de la Junta Directiva o Consejo o Comité.
- e) Los libros en los cuales se asentarán las Actas de Asamblea General, de la Junta Directiva y el registro de sus miembros, y además también los libros del registro contable.

La Dirección General del Registro, examinará la documentación presentada para establecer el cumplimiento de los requisitos legales y podrá realizar consultas ilustrativas para mejor proveer. Si la encontrare defectuosa, omisa, con deficiencias formales o contravenciones a la ley, a la moral, al orden público o a las buenas costumbres, lo comunicará de una sola vez en un plazo no mayor de noventa días hábiles de recibida la documentación, señalando los errores o contravenciones al interesado, previniéndole, a fin de que procedan a subsanarlos. Los interesados deberán enmendar las observaciones dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes.

Las asociaciones municipales en El Salvador, de acuerdo al Código Municipal, sirven para *“colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios”*. También uno de los fines establecidos legalmente está relacionado con el cobro conjunto de tarifas y la recaudación de sus ingresos. Particularmente, resulta relevante mencionar lo que establece el artículo 70 del Código Municipal²⁹. Además, el artículo 89 del mismo Código Municipal³⁰ se refiere a la posibilidad de convenios intermunicipales e incluso con el gobierno central o empresas para la recaudación de ingreso, o el artículo 110 del mismo código³¹ para establecer conjuntamente con otros municipios la carrera administrativa.

Igualmente, los medios (competencias y potestades) con los que las asociaciones de municipios cuentan para alcanzar sus fines son los mismos que tienen las municipalidades, si media un acto de delegación y siempre que no se trate de la atribución de potestades de imperio (tributaria, creación de empresas públicas, etc.), en cuyo caso se exige que haya una norma expresa al respecto. La competencia de los gobiernos locales viene determinada por dos elementos: competentes dentro del territorio que representan y con respecto a la gerencia del bien común local (art. 2 del Código Municipal). En este último caso, el artículo 4 del Código Municipal³² realiza un enunciado de veintinueve incisos donde se detallan sus competencias,

²⁹ **Artículo 70.** Los Municipios podrán celebrar acuerdos entre sí para la unificación y cobro de las tarifas de determinadas tasas y contribuciones. En estos acuerdos se deberán señalar los derechos y obligaciones recíprocas de los municipios participantes, así como las demás modalidades y cláusulas que se estime convenientes.

³⁰ **Artículo 89.** Los municipios podrán contratar o convenir la recaudación de sus ingresos con otros municipios, con el Órgano Ejecutivo del Estado, instituciones autónomas, bancos y empresas nacionales, mixtas y privadas de reconocida solvencia, siempre y cuando ello asegure la recaudación más eficaz y a menor costo. En estos acuerdos se señalarán los sistemas de recaudación, porcentajes de comisión, forma y oportunidad en que los municipios reciban el monto de lo recaudado y todo lo demás que fuere necesario.

³¹ **Artículo 110.** Los municipios deberán establecer en su jurisdicción la carrera administrativa de conformidad a la ley de la materia y podrán asociarse con otros para el mismo fin. Artículo 17 de la Ley de carrera administrativa municipal N° 1039, del 26 de mayo del 2006 que indica: “De las Comisiones Municipales de la Carrera Administrativa. Las Comisiones Municipales de la Carrera Administrativa, que en esta ley se denominarán “Comisión Municipal” o “Comisiones Municipales”, son los organismos colegiados encargados de aplicar la ley en los casos en que de manera directa se resuelva sobre los derechos de los funcionarios o empleados, con excepción de la aplicación del régimen disciplinario referente a despidos; garantizando la legalidad y transparencia de los procedimientos. Su creación es obligatoria en cada uno de los municipios de la República y en las demás entidades municipales; no obstante, los municipios podrán asociarse para crear una sola Comisión Municipal con jurisdicción en todos los municipios que lo acordaren.

³² **Artículo 4.** Compete a los Municipios:

1. La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo local.
2. Actuar en colaboración con la Defensoría del Consumidor en la salvaguarda de los intereses del consumidor, de conformidad a la ley.
3. El desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público.
4. La promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes.
5. La promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades.
7. El impulso del turismo interno y externo y la regulación del uso y explotación turística y deportiva de lagos, ríos, islas, bahías, playas y demás sitios propios del municipio.
8. La promoción de la participación ciudadana, responsable en la solución de los problemas locales en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población.
9. La promoción del desarrollo industrial, comercial, agropecuario, artesanal y de los servicios; así como facilitar la formación laboral y estimular la generación de empleo, en coordinación con las instituciones competentes del Estado.
10. La regulación y el desarrollo de planes y programas destinados a la preservación, restauración, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de acuerdo a la ley.
11. La regulación del transporte local; así como la autorización de la ubicación y funcionamiento de terminales y transporte de pasajeros y de carga, en coordinación con el Viceministerio de Transporte.
12. La regulación de la actividad de los establecimientos comerciales, industriales, de servicio y otros similares.
13. La regulación del funcionamiento extraordinario obligatorio en beneficio de la comunidad de las farmacias y otros negocios similares.
14. La regulación del funcionamiento de restaurantes, bares, clubes nocturnos y otros establecimientos similares.
15. La formación del Registro del Estado Familiar y de cualquier otro registro público que se le encomendare por ley.
16. (derogado).
17. La creación, impulso y regulación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad, como mercados tiangues, mataderos y rastros.
18. La promoción y organización de ferias y festividades populares.
19. La prestación del servicio de aseo, barrido de calles, recolección, tratamiento y disposición final de basuras. Se exceptúan los desechos sólidos peligrosos y bio-infecciosos.
20. La prestación del servicio de cementerios y servicios funerarios y control de los cementerios y servicios funerarios prestados por particulares.
21. La prestación del servicio de Policía Municipal.

que van desde planificación urbana, pasando por la defensa de la salud, la prestación de servicios básicos, hasta la regulación de actividades comerciales y promoción de la participación ciudadana.

Estas competencias, mediante delegación (a las asociaciones) o mediante contrato (a las empresas) es posible transferirlas, aunque bajo ciertas limitaciones. Son delegables aquellas que tienen que ver con la prestación de servicios públicos municipales³³, no así las que se refieran al otorgamiento de permisos o licencias, etc. Las competencias deben ser definidas previamente en los estatutos, nunca se puede tratar de una delegación total de competencias y la delegación de competencias debe ser temporal.

Al igual que en otros países de la región, respecto de su grado de autonomía para actuar es preciso señalar que gozan del mismo grado de autonomía municipal (autonomía de gobierno y financiera). Sin embargo, respecto de las mismas municipalidades que la crearon su grado de autonomía está relacionada con aspectos técnicos y presupuestarios, pues no pueden desvincularse de la voluntad de los municipios asociados, no sólo porque la competencia originaria es de los municipios sino porque gracias a estos es que cobra vida.

El capítulo II del título III del Código Municipal salvadoreño recoge las normas relativas a la asociación de los municipios, si bien no existe una norma específica que indique cuáles deben ser sus estructuras políticas y técnicas internas. En este sentido, serán sus propios estatutos quienes las definan, estableciéndose en el artículo 14 del Código Municipal sus contenidos mínimos³⁴. El Código Municipal salvadoreño, en el artículo 13 alude a las “asociaciones o entidades creadas de conformidad a este Código”, por tanto la figura queda reconocida en esta norma jurídica. En este sentido, por ejemplo, los trabajadores de las asociaciones son considerados funcionarios públicos sometidos al régimen de carrera municipal en los términos de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal N° 1039 del 26 de mayo del 2006.

Por otro lado, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública n° 868, de 05 de abril de 2000, en su artículo 7³⁵ obliga a las municipalidades a cumplir con sus procedimientos; al igual

22. La autorización y regulación de tenencia de animales domésticos y salvajes.

23. La regulación del uso de parques, calles, aceras y otros sitios municipales.

24. La autorización y regulación del funcionamiento de loterías, rifas y otros similares; sin embargo, los municipios no podrán autorizar ni renovar autorizaciones, para el establecimiento y funcionamiento de negocios destinados a explotar el juego en traga níquel o traga perras, veintiuno, bancario, ruletas, dados y en general, los que se ofrecen en las casas denominadas casinos.

25. Planificación, ejecución y mantenimiento de obras de servicios básicos, que benefician al municipio.

26. La promoción y financiamiento de programas de viviendas o renovación urbana.

27. La autorización y fiscalización de parcelaciones, lotificaciones, urbanizaciones y demás obras particulares, cuando en el municipio exista el instrumento de planificación y la capacidad técnica instalada para tal fin.

28. Contratar y concurrir a constituir sociedades para la prestación de servicios públicos locales o intermunicipales, o para cualquier otro fin lícito.

29. Promoción y desarrollo de programas y actividades destinadas a fortalecer la equidad de género, por medio de la creación de la Unidad Municipal de la Mujer.

30. Los demás que sean propios de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.

³³ **Artículo 7 del Código Municipal.** Los servicios públicos municipales podrán prestarse por: 1. El Municipio en forma directa; 2. Organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegaciones o contrato; 3. Concesión otorgada en licitación pública.

³⁴ **Artículo 14.** Los Estatutos de las asociaciones o entidades municipales deberán contener como mínimo:

a) El nombre, objeto y domicilio de la entidad que se constituye.

b) Los fines para los cuales se crea.

c) El tiempo de su vigencia.

d) Los aportes a que se obligan los municipios que la constituyan.

e) La composición de su organismo directivo, la forma de designarlo, sus facultades y responsabilidades.

f) El procedimiento para reformar o disolver la entidad y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir, en relación a su gestión y a sus bienes.

g) La determinación del control fiscal de la entidad por parte de los municipios creadores y de la Corte de Cuentas de la República.

³⁵ **Artículo 7.** ... no obstante lo anterior las municipalidades, sin perjuicio de su autonomía, deberán efectuar sus adquisiciones y contrataciones de conformidad con las disposiciones de esta ley y su reglamento. Además, deberá crear registros compatibles con los del Ministerio de Hacienda sobre sus planes de inversión anual, que son financiados con recursos provenientes de las asignaciones del Presupuesto General del Estado.

que lo establecido en el artículo 234 de la Constitución con respecto al uso de la licitación pública que la Administración Pública que establece el mecanismo para contratar³⁶. Todos los entes públicos, y conforme a los principios del Estado de Derecho, son sujetos de fiscalización respecto de sus actos mediante los procedimientos administrativos, la jurisdicción contencioso administrativa y la jurisdicción constitucional en la medida en que vulneren derechos fundamentales de los ciudadanos) y respecto del uso de sus fondos. Estos al ser considerados fondos públicos son sujetos al Órgano Constitucional encargado de la vigilancia de la Hacienda Pública³⁷. En este sentido, en la medida en que las asociaciones municipales utilicen fondos públicos estarán sometidas a los controles establecidos por el Tribunal de Cuentas, según la Ley de la Corte de Cuentas de la República, n.º. 438 de 31 de agosto de 1995, cuyo artículo 3 dispone: “... *están sujetas a la fiscalización y control de la Corte todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sin excepción alguna. La jurisdicción de la Corte alcanza también a las actividades de entidades y organismos*”.

En conclusión, el uso de fondos públicos por parte de la asociación municipal deberá estar sometido al mismo régimen de control establecido en la Ley de la Corte de Cuentas de la República para todo el sector público. Ya que todos los actos que emitan los entes públicos, también las asociaciones de municipios, en el ejercicio de sus competencias y potestades públicas, son denominados actos administrativos, y como tales, tienen la virtud de ser unilaterales, de acatamiento obligatorio para los sujetos particulares y ejecutables por sí mismos. Al igual que en el resto de ordenamientos jurídicos, no existe esta obligatoriedad respecto de sus asociados, salvo en lo que se determine en sus estatutos.

Además de dictar acuerdos, las asociaciones de municipios gozan también de potestad reglamentaria referida a dictar ordenanzas y reglamentos en la prestación de los servicios o materias de su competencia, al igual que las mismas municipalidades³⁸.

Por otro lado, en el ordenamiento jurídico salvadoreño el propio Código Municipal dejó establecido que “... *la participación en este tipo de entidades, obligarán y comprometerán patrimonialmente a las municipalidades que hubieren concurrido a su constitución en la medida y aportes señalados en los estatutos respectivos*” (artículo 13). Esto quiere decir que se asegura que la principal fuente de financiamiento serán las cuotas o aportes que se establezcan en los estatutos por parte de las mismas municipalidades. Serán los estatutos particulares de cada asociación municipal los que determinarán la forma de establecimiento de dichos aportes, existiendo total discrecionalidad al respecto. También, las asociaciones de municipios en El Salvador pueden tener su propio presupuesto³⁹, que debe ser aprobado por los Concejos Municipales de cada una de las municipalidades socias. Esta posibilidad no evidencia el reconocimiento de una autonomía financiera, ya que, teniendo en cuenta las fuentes de ingresos de las municipalidades⁴⁰, para las asociaciones

³⁶ **Artículo 234.** Cuando el Estado tenga que celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles en que hayan de comprometerse fondos o bienes públicos, deberán someterse dichas obras o suministros a licitación pública, excepto en los casos determinados por la ley. No se celebrarán contratos en que la decisión, en caso de controversia, corresponda a tribunales de un estado extranjero. Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplicará a las Municipalidades.

³⁷ En El Salvador es el Tribunal de Cuentas, según el artículo 195 de la Constitución Política, que dice: “... la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República, y que tendrá las siguientes atribuciones: 1a. Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos; así como la liquidación de impuestos, tasas, derechos y demás contribuciones, cuando la ley lo determine. 2a. Aprobar toda salida de fondos del Tesoro Público, de acuerdo con el presupuesto; intervenir en todo acto que de manera directa o indirecta afecte al Tesoro Público o al Patrimonio del Estado, y refrendar los actos y contratos relativos a la deuda pública.

³⁸ **Artículo 6-A.** El municipio regulará las materias de su competencia y la prestación de los servicios por medio de ordenanzas y reglamentos.

³⁹ **Artículo 79.** Las empresas municipales y las instituciones municipales autónomas tendrán su propio presupuesto, aprobado por el Concejo.

⁴⁰ Las principales fuentes de ingresos de las municipalidades tienen que ver con el uso de su potestad tributaria, el ejercicio de actividades privadas, su capacidad de endeudamiento, la partida específica asignada en función de la Ley de Presupuesto Nacional, y las transferencias o donaciones de otros entes públicos o entes privados.

de municipios no se contempla expresamente la posibilidad de que puedan crear impuestos, generar sus propios recursos, o ser sujetos de crédito.

Para su sostenibilidad, el artículo 68 del Código Municipal⁴¹ dispone que las asociaciones puedan recibir contribuciones de las mismas municipalidades asociadas. Y con respecto a las donaciones o transferencias privadas, no se establece ninguna disposición particular, ni restricción alguna. Aunque los fondos privados que ingresen al patrimonio de la asociación serán sujetos de control por parte del Tribunal de Cuentas.

Por otra parte, el ordenamiento jurídico salvadoreño permite expresamente la posibilidad de que las asociaciones de municipalidades puedan crear por sí mismas otro tipo de personas jurídicas, como lo serían las empresas públicas⁴². Dicha potestad corresponde al Concejo Municipal⁴³ y, es necesario que su constitución tenga como finalidad o competencia la prestación de servicios públicos⁴⁴.

4.3. El caso de Guatemala

Los principales instrumentos jurídicos que regulan a la administración local en Guatemala son su Constitución Política y el Código Municipal, este último emitido en el año 2002; y en cuyo texto se introducen los artículos 49, 50 y 51 que regulan a las mancomunidades o asociaciones de municipios. En el año 2002 se emiten varios textos normativos referidos al régimen municipal: el Código Municipal (Decreto n° 12-2002), la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto n° 11-2002) y su reglamento (Acuerdo Gubernativo n° 461-2002) y la Ley General de Descentralización (Decreto n° 14-2002) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo n° 312-2002).

En Guatemala, las asociaciones de municipios son creadas con base al Código Municipal, aunque antes de su entrada en vigencia eran constituidas bajo el amparo de la legislación civil; teniendo como fundamento el artículo 9 del anterior Código Municipal (Decreto n° 58-88). En este país tienen una naturaleza

⁴¹ **Artículo 68.** Los municipios podrán transferir bienes muebles o inmuebles mediante donación a Instituciones públicas, en atención a satisfacer proyectos o programas de utilidad pública y de beneficio social, principalmente en beneficio de los habitantes del mismo y en cumplimiento de las competencias municipales. Para la formalización de esta transferencia se establecerán condiciones que aseguren que el bien municipal se utilice para los fines establecidos en este Código.

En caso de incumplimiento de las cláusulas y/o condiciones establecidas, dará lugar a que se revoque de pleno derecho la vigencia del mismo y se exigirá de inmediato la restitución del bien. Los municipios podrán otorgar comodatos a Instituciones públicas y privadas sin fines de lucro previo su acreditación legal, de los bienes municipales, en atención a satisfacer proyectos o programas de utilidad pública y de beneficio social, principalmente en beneficio de los habitantes del mismo y en cumplimiento de las finalidades de las competencias municipales.

Para la formalización del mismo se establecerán entre otras cláusulas que establezcan tiempos razonables de vigencia del contrato, y en caso de incumplimiento de algunas de las cláusulas establecidas, se procederá inmediatamente a exigir la restitución del bien aún antes del tiempo estipulado y además si sobreviene una necesidad imprevista y urgente.

⁴² El **artículo 12 del Código Municipal** establece la posibilidad de que, los municipios individuales o las asociaciones de municipios, puedan crear toda clase de entes, entre ellos las empresas: "... los municipios individuales o asociados con otros, podrán crear entidades descentralizadas, asociaciones con participación de la sociedad civil y del sector privado, fundaciones, empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales, centros de análisis, investigación e intercambio de ideas, informaciones y experiencias, para la realización de determinados fines municipales.

⁴³ **Artículo 30.** Son facultades del Concejo: "... emitir los acuerdos de creación de entidades municipales descentralizadas; sean en forma individual o asociadas con otros municipios, así como la aprobación de sus respectivos estatutos. ... emitir los acuerdos de creación de fundaciones, asociaciones, empresas municipales y otras entidades encargadas de realizar actuaciones de carácter local, así como la aprobación de sus respectivos estatutos.

⁴⁴ **Artículo 4.** Compete a los Municipios: (...) 28. Contratar y concurrir a constituir sociedades para la prestación de servicios públicos locales o intermunicipales, o para cualquier otro fin lícito. Artículo 7. Los servicios públicos municipales podrán prestarse por: (...) 2. Organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegaciones o contrato.

jurídica de entidades locales territoriales⁴⁵. Al ser reconocidos como entes locales, gozan entonces de su propia personalidad jurídica con independencia de la personalidad de las municipalidades que la componen, tal como lo dispone el mismo artículo 10 del Código Municipal cuando indica que: “... las asociaciones formadas por municipalidades tendrán personalidad jurídica propia y distinta de cada municipalidad integrante”. El artículo 50 del mismo Código establece que: “... las mancomunidades tendrán personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y se regirán por sus propios estatutos”. El ejercicio de su personalidad es pleno, y no instrumental para determinados actos; es decir, pueden realizar por sí mismas todas sus actividades relacionadas con sus fines.

En cuanto a los requisitos y al procedimiento de creación quedan establecidos en los artículos 35 (inciso s), 49 y 51 del Código Municipal, pudiendo concluir que se deben seguir los siguientes pasos: elaboración y aprobación de los estatutos por los Concejos Municipales⁴⁶, que deberán contener ciertos aspectos básicos (nombre, fines, plazo, aportes, mecanismos de control y composición de Junta Directiva⁴⁷) y la inscripción en el Registro Civil para la obtención de personalidad jurídica. En este sentido, en Guatemala habrá asociaciones creadas con anterioridad al Código Municipal de 2002, constituidas con fundamento en el artículo 9 del Código Municipal (Decreto n° 55-88), con los requisitos que contiene el Código Civil bajo el procedimiento regulado en el reglamento para la inscripción de asociaciones civiles (Acuerdo Gubernativo n° 512-98).

En cuanto a las finalidades u objetivos que pueden asumir las asociaciones municipales se puede resaltar lo establecido en los artículos 10 y 49 del Código Municipal: Las asociaciones formadas por municipalidades tendrán personalidad jurídica propia y distinta de cada municipalidad integrante, y se constituirán para la defensa de sus intereses municipales, departamentales, regionales o nacionales; y para la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos o la planificación, ejecución y evaluación de obras o la prestación de servicios municipales”.

Por otro lado, las asociaciones municipales deben operar bajo los principios que se indican en el artículo 5 del Código Municipal⁴⁸ eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración, participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable o principio de legalidad.

⁴⁵ El **Artículo 4** del Código Municipal enumera las entidades locales territoriales, entre las que menciona a las mancomunidades de municipios en el inciso d). “... son entidades locales territoriales: a) El municipio. b) Las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microrregión, finca, y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente. c) Los distritos metropolitanos. d) Las mancomunidades de municipios”.

⁴⁶ **Artículo 51** del Código Municipal. Procedimiento para la aprobación de los estatutos de las mancomunidades. El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de la materia y deberá cumplir además las reglas siguientes: a) La elaboración de los estatutos corresponderá a los concejales y síndicos de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea ...”

⁴⁷ **Artículo 35** del Código Municipal. Competencias generales del Concejo Municipal. “Le compete al Concejo Municipal: (...) s) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia”. **Artículo 49**. Definición. “Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley (...)”. **Artículo 51**. Procedimiento para la aprobación de los estatutos de las mancomunidades. El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de la materia y deberá cumplir además las reglas siguientes: (...) b) Cada Concejo Municipal de los municipios mancomunados aprobará los estatutos mediante acuerdo tomado por lo menos con las dos terceras partes del total de sus integrantes, debiendo contener el referido acuerdo los siguientes aspectos: 1. El nombre, objeto, domicilio y municipios que constituyen la mancomunidad. 2. Los fines para los cuales se crea. 3. El tiempo de su vigencia. 4. El aporte inicial de cada uno de los municipios que la crean y las cuotas ordinarias y extraordinarias a que se comprometan. 5. La composición de su Junta Directiva, la forma de designarla, sus atribuciones y responsabilidades. 6. El procedimiento para reformarla o disolverla, y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir con relación a su gestión y a sus bienes. 7. Los mecanismos de control de la mancomunidad. 8. La definición de la parte, o cuota alícuota, que debe asumir cada municipio o sus concesionarios por la utilización de los servicios que presta la mancomunidad”.

⁴⁸ **Artículo 5**. Servicio a los intereses públicos. Los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable.

Las competencias de las asociaciones de municipios en Guatemala pueden ser las mismas que las competencias de las municipalidades, si media un acto de delegación y siempre que no se trate de la atribución de potestades de imperio, como la potestad tributaria o la potestad de creación de empresas públicas. En este caso, se exige que haya una norma expresa al respecto. El Código Municipal, en sus artículos del 67 al 78, describe las competencias que pueden asumir los municipios, a partir del capítulo I “*competencias municipales*” del título V “*Administración municipal*”⁴⁹. De la misma forma, el artículo 73 del Código Municipal indica que los servicios públicos municipales pueden ser prestados por los propios municipios, por las mancomunidades de municipios o por medio de concesiones⁵⁰. También, las municipalidades podrán contratar, en forma asociativa, un auditor interno (artículo 88) o los servicios de un coordinador de sus oficinas municipales de planificación (artículo 96). En definitiva, las mismas competencias municipales las pueden tener las asociaciones de municipios, por lo que no es necesario acudir a la figura de la delegación de competencias, aunque por supuesto debe estar especificado en sus estatutos.

Por otro lado, se contempla la posibilidad de que el gobierno central delegue competencias, no sólo a municipalidades, sino también a asociaciones de municipios o mancomunidades⁵¹, sea por decisión del Organismo Ejecutivo, o por solicitud de los municipios o mancomunidades de municipios; pero ello, deberán suscribir un convenio que implique a la mancomunidad sea receptora de recursos⁵².

⁴⁹ **Artículo 68.** Competencias propias del municipio. Las competencias propias deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por mancomunidad de municipios, y son las siguientes:

- a) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; alcantarillado. alumbrado público; mercados; rastros; administración de cementerios y la autorización y control de los cementerios privados; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; limpieza y ornato.
- b) Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio.
- c) Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas.
- d) Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales.
- e) Autorización de las licencias de construcción de obras, públicas o privadas, en la circunscripción del municipio.
- f) Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio.
- g) Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe.
- h) Administrar la biblioteca pública del municipio.
- i) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación.
- j) Gestión y administración de farmacias municipales populares.
- k) Modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios.
- l) Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio.
- m) La administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley.
- n) La prestación del servicio de policía municipal.
- o) La designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales.

⁵⁰ **Artículo 73.** Forma de establecimiento y prestación de los servicios municipales. Los servicios públicos municipales serán prestados y administrados por: a) La municipalidad y sus dependencias administrativas, unidades de servicio y empresas públicas. b) La mancomunidad de municipios según regulaciones acordadas conjuntamente. c) Concesiones otorgadas de conformidad con las normas contenidas en este Código, la Ley de Contrataciones del Estado y Reglamentos Municipales.

⁵¹ **Artículo 6** (inciso b) del Reglamento de la Ley general de descentralización. Acuerdo Gubernativo n° 312-2002: Destinatarios de la delegación de competencias. Los destinatarios de las delegaciones de competencias por descentralización del Organismo Ejecutivo son: a) Las municipalidades individualmente consideradas. b) Las mancomunidades de municipios. c) Las demás instituciones del Estado. d) Las comunidades legalmente organizadas con participación de las municipalidades. Estos destinatarios, deberán acreditar que su estructura funcional y territorial se adecua al desempeño de la competencia que se les transfiere y en la posibilidad y capacidad de asumirla.

⁵² **Artículo 13.** Convenio. Las entidades destinatarias de competencias delegadas, suscribirán junto a la autoridad responsable y el órgano correspondiente del Organismo Ejecutivo, titular de la competencia o originaria, un convenio que estipulará por lo menos:

- a) El objeto del convenio, alcance y cronograma de la gradualidad de la descentralización de competencias.
- b) Normas que definan la supervisión técnica, asesoría, administración de la gestión, participación de la comunidad de ser procedente, así como la evaluación y seguimiento de la competencia.
- c) Los aspectos referidos al entrenamiento del personal.
- d) Los bienes adscritos a la competencia descentralizada, señalando la forma en que se realizará la transferencia de éstos y su inventario.
- e) Los recursos financieros proveídos por el Organismo Ejecutivo, indicando el funcionamiento operativo que se adoptara y la manera en que se manejarán los recursos internacionales, si los hubiere, el tratamiento de las obligaciones contraídas con terceros y la revisión periódica de los procedimientos de asignación de recursos.
- f) Los aspectos relativos a la coordinación y cooperación en la prestación de la competencia, indicando la coordinación y cooperación con otros órganos, el suministro de información, la compatibilización de planes y proyectos y la cooperación internacional.
- g) Aspectos relativos al proceso de descentralización de competencias, pudiendo establecerse figuras como la cogestión de servicios entre los niveles

La autonomía de las mancomunidades con respecto de las municipalidades que la crearon es técnica y presupuestaria, pues no pueden desvincularse de la voluntad de los municipios asociados, entre otras cosas porque la competencia originaria es de éstos. Igualmente, como no existe una norma específica que contemple cuáles pueden ser sus estructuras políticas y técnicas, se interpreta que opera en este caso la potestad auto-organizativa de cada asociación. Las disposiciones del Código Municipal, respecto de la estructura interna, únicamente mencionan a la Junta Directiva en el artículo 51⁵³. Al mismo tiempo plantea que “... en los órganos directivos de la mancomunidad deberán estar representados, todos los concejos municipales de los municipios que la integran...”.

En definitiva, el párrafo final del artículo 10 del Código Municipal indica que las asociaciones de municipios se rigen; en primer lugar, por el mismo Código Municipal y, en segundo lugar, por sus propios estatutos. Por tanto, en Guatemala el régimen jurídico general que regula a las asociaciones de municipios es el mismo que regula a las municipalidades, o sea, el derecho público, conforme al cual las municipalidades y las asociaciones de municipios están sometidas a normas especiales para contratar personal, adquirir bienes y servicios, controlar sus cuentas y sus actos.

En otro orden, las asociaciones, al igual que las municipalidades, están sometidas a reglas particulares, no solo para la contratación de su personal, sino que los mismos trabajadores están sometidos a un régimen particular que les otorga mayor estabilidad y pretende impedir el libre nombramiento y despido. Éstos son considerados funcionarios públicos sometidos a la Ley de Servicio Municipal (artículos del 80 al 94 del Código Municipal), lo que implica reglas particulares referentes al ingreso, a los derechos y a las sanciones.

Por lo que se refiere a la fiscalización respecto de sus actos, las asociaciones municipales en la medida que utilicen fondos públicos estarán sometidas a los controles establecidos por la Contraloría General de Cuentas, conforme lo establece el artículo 232 de la Constitución Política⁵⁴. Igualmente, todos los actos que emitan las asociaciones de municipios, en el ejercicio de sus competencias y potestades públicas, son denominados actos administrativos, y como tales, tienen la virtud de ser unilaterales, de acatamiento obligatorio para los sujetos particulares y ejecutables por sí mismos. Sin embargo, el Código Municipal guatemalteco no dispone nada específicamente sobre el carácter de los actos y decisiones de las asociaciones municipales respecto de los ciudadanos. La obligatoriedad respecto de sus mismos asociados (las municipalidades) estará determinada en sus estatutos, siempre que sean legales y no violenten la autonomía municipal. Además

centra, departamental, mancomunidades de municipios, municipios o la comunidad.

h) El establecimiento de comisiones de seguimiento de las competencias descentralizadas constituidas entre las partes para la supervisión del cronograma acordado, y resolver las dudas y controversias que pudieran presentarse en la ejecución del programa de descentralización y el cumplimiento de los convenios y de cualesquiera otros que se firmen con relación a los servicios transferidos y adoptar, cuando fuere el caso, las medidas correctivas necesarias.

⁵³ De acuerdo a este artículo, se puede interpretar los contenidos mínimos de los estatutos:

1. Nombre, objeto, domicilio y municipios que constituyen la mancomunidad.
2. Los fines para los cuales se crea.
3. El tiempo de su vigencia.
4. El aporte inicial de cada uno de los municipios que la crean y las cuotas ordinarias y extraordinarias a que se comprometan.
5. La composición de su Junta Directiva, la forma de designarla, sus atribuciones y responsabilidades.
6. El procedimiento para reformarla o disolverla, y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir con relación a su gestión y a sus bienes.
7. Los mecanismos de control de la mancomunidad.
8. La definición de la parte, o cuota alícuota, que debe asumir cada municipio o sus concesionarios por la utilización de los servicios que presta la mancomunidad.

⁵⁴ **Artículo 232.** Contraloría General de Cuentas. La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.

de dictar acuerdos, las asociaciones gozan de potestad reglamentaria en cuanto a su organización interna o respecto de los servicios que se les encarga⁵⁵.

A diferencia de otros marcos jurídicos, en el ordenamiento jurídico guatemalteco no se indica expresamente la posibilidad de que las asociaciones de municipalidades puedan crear por sí mismas otro tipo de personas jurídicas, como por ejemplo las empresas públicas. Por lo tanto, debe interpretarse que no tienen dicha potestad. Aunque cada Concejo Municipal podría proceder a esta creación, según lo establece el inciso j) del artículo 35 (inciso j) del Código Municipal que dice: “... *le compete al Concejo Municipal a creación, supresión o modificación de sus dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos*”. El régimen jurídico de esta empresa es el derecho privado en todo lo concerniente a su actividad y el derecho público en cuanto a su organización.

Aunque el ordenamiento jurídico guatemalteco indica de manera clara cuales son las fuentes de ingreso de los municipios⁵⁶, no existe una norma expresa que se refiera a los mecanismos de financiación de las asociaciones municipales; siendo sus estatutos los que determinarían la forma en que sus asociados financiarían el funcionamiento de la asociación constituida. De la misma forma, legalmente las asociaciones no están habilitadas para crear impuestos y generar sus propios recursos, aunque sí pueden ser sujetos de crédito⁵⁷. En este sentido, las mancomunidades pueden generar ingresos para las propias municipalidades, cuando se indica en el inciso n) del artículo 100 que constituye un ingreso del municipio, los provenientes de los convenios de mancomunidades de municipios.

Las mancomunidades gozan de autonomía respecto de la decisión sobre sus gastos, pues la ejecución del gasto está dirigida por la Junta Directiva y la gerencia. El gasto se autoriza normalmente mediante las firmas de la presidencia y tesorería, sin intervención de instancias exteriores a la propia institución que pudieran interferir o distraer el gasto de los propios intereses de la asociación, con la excepción de la legalización exigida por la Contraloría de Cuentas (artículo 138 Código Municipal).

Las municipalidades pueden donar o hacer una transferencia de sus propios recursos a la asociación municipal. Con respecto a las donaciones de entes públicos, los artículos 118 al 123 del Código Municipal regulan los fondos provenientes de la asignación constitucional y el artículo 100 inciso ñ establece la

⁵⁵ **Artículo 3.** Autonomía. En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.

⁵⁶ El Código Municipal de Guatemala establece con detalle de dónde pueden provenir los ingresos del municipio, en el **artículo 100** cuando indica: “... constituyen ingresos del municipio: a) los provenientes del aporte que por disposición constitucional el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio; b) el producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio; c) las donaciones que se hicieren al municipio; d) los bienes comunales y patrimoniales del municipio, y las rentas, frutos y productos de tales bienes; e) el producto de los arbitrios, tasas y servicios municipales; f) el ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural que realice la municipalidad, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o tengan su sede en el mismo; g) los ingresos provenientes de préstamos y empréstitos; h) los ingresos provenientes de multas administrativas y de otras fuentes legales; i) los intereses producidos por cualquier clase de débito fiscal; j) los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en el sistema financiero nacional; k) los provenientes de las empresas, fundaciones o cualquier ente descentralizado del municipio; l) los provenientes de las transferencias recurrentes de los distintos fondos nacionales; m) los provenientes de los convenios de mancomunidades de municipios; n) los provenientes de los contratos de concesión de servicios públicos municipales; o) los provenientes de las donaciones; p) los provenientes de aportes especiales esporádicos que acuerden los órganos del Estado; q) el precio de la venta de bienes inmuebles; r) el ingreso proveniente de las licencias para construcción, modificación o demolición de obras civiles; s) el ingreso, sea por la modalidad de rentas a los bienes municipales de uso común o no, por servidumbre onerosa, arrendamientos o tasas; y, t) cualesquiera otros que determinen las leyes o los acuerdos y demás normas municipales”.

⁵⁷ En Guatemala esta posible fuente de ingresos está contemplada en los **artículos 110 al 117** del Código Municipal, aplicables a las asociaciones de municipios o mancomunidades dado que el mismo artículo 111 establece que: “... el ámbito de aplicación del presente Capítulo será para todas las municipalidades, empresas, entidades u otras figuras jurídicas municipales de carácter descentralizado que tienen presupuestos independientes, pero dependen financieramente de aportes del Gobierno Central, del Instituto de Fomento Municipal o de alguna municipalidad”.

asignación constitucional. Respecto de las donaciones o transferencias privadas, no se establece ninguna disposición particular al respecto, ni tampoco restricción alguna.

4.4. El caso de Honduras

Al igual que en el resto de países, los principales instrumentos jurídicos que regulan a las municipalidades en Honduras son la Constitución Política de 1982 y la Ley de Municipalidades de 1991. En este país las asociaciones de municipios, conocidas como mancomunidades, son definidas como asociaciones civiles sin fines de lucro de derecho público. La posibilidad que las municipalidades hondureñas puedan asociarse tiene un doble carácter; por un lado, es una potestad voluntaria (artículo 20 de Ley de Municipalidades); y, por otro lado, bajo ciertos supuestos, resulta obligatorio para los municipios mancomunarse (artículo 16-B Ley de Municipalidades).

Las municipalidades en Honduras, al igual que el resto de la región, gozan del reconocimiento constitucional de autonomía administrativa y política⁵⁸. Como parte del ejercicio de autonomía se comprende la potestad de auto-organización, la cual se refiere a la posibilidad de establecer, coordinar y disponer de las personas y los medios adecuados para lograr los fines propuestos⁵⁹. Así mismo, dentro de esta potestad se encuentra a su vez la potestad de pactar convenios y asociarse⁶⁰. El reconocimiento expreso de esta potestad de asociarse está descrito en el artículo 20 de la Ley de Municipalidades que dice: “... *los Municipios, con el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de la Corporación Municipal, podrán asociarse bajo cualquier forma entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras, para el mejor cumplimiento de sus objetivos y atribuciones. Cada asociación emitirá su Reglamento y normas para su funcionamiento. Cuando se trate de asociaciones permanentes, su ingreso, permanencia y retiro serán voluntarios*”.

De la misma forma, el derecho de asociación es reconocido por el artículo 78 de la Constitución Política⁶¹; que, aunque se refiere al derecho de asociación como un derecho de las personas sin mencionar expresamente que se trata también de un “derecho”⁶² de las instituciones públicas o más específicamente de los gobiernos locales, se entiende que estos también pueden ejercer tal potestad.

⁵⁸ **Artículo 294.** Los departamentos se dividirán en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo, de conformidad con la Ley (Constitución Política). **Artículo 12.** La autonomía municipal se basa en los postulados siguientes: (...) 5) La planificación, organización y administración de los servicios públicos municipales; 6) La facultad para crear su propia estructura administrativa y forma de funcionamiento, de acuerdo con la realidad y necesidades municipales... (Ley de Municipalidades).

⁵⁹ Al respecto véase el **artículo 9** del Reglamento de la Ley de Municipalidades. **art. 9.** La Municipalidad adoptará las formas de administración que le permitan crear y organizar otras unidades ejecutoras con amplias facultades de administración, creadas bajo sistemas administrativos y contables especiales. Elaborará los programas y estudios técnicos que el servicio público requiera y los coordinará con las políticas y directrices que tenga establecidas el Gobierno Central. Para los servicios públicos municipales, la Corporación Municipal podrá crear organismos especiales que actúen en nombre y representación de la Municipalidad en lo relacionado con la prestación de dicho servicio”.

⁶⁰ Sobre la potestad de establecer convenios la Ley de Municipalidades establece en su **artículo 129** que “... cuando se trate de explotaciones o extracciones donde intervengan recursos naturales de dos o más Municipalidades, podrán éstas suscribir convenios o acuerdos de cooperación y colaboración a fin de obtener una mejor racionalización de sus recursos naturales, una eficaz administración y un mayor control en la recaudación del impuesto que le corresponde a cada una de ellas”. El **artículo 138** indica que “... por razones de control de calidad y salubridad, las Municipalidades podrán emitir ordenanzas municipales prohibiendo la introducción de carne procesada en otros municipios cuyo control de calidad no sea conocido. Sin embargo, las municipalidades pueden celebrar convenios o acuerdos de mutua colaboración en esta materia o también podrán celebrar convenios con otras instituciones públicas y privadas”.

⁶¹ **Artículo 78.** Se garantizan las libertades de asociación y de reunión siempre que no sean contrarias al orden público y a las buenas costumbres.

⁶² En ámbito de las instituciones públicas resulta impropio afirmar que los entes gozan de derechos, pues estos son exclusivos de las personas privadas, sino más bien se habla del ejercicio de potestades. En este sentido no es el derecho de las municipalidades a asociarse, sino la potestad de las municipalidades a asociarse.

Por otro lado, vale aclarar que existen potestades obligatorias y potestades de ejercicio discrecional o voluntario. En este sentido, cuando se habla de la potestad de asociarse se entiende que se trata del ejercicio de una potestad discrecional, en la medida en que son las municipalidades las que voluntariamente deciden unirse o salirse de una asociación de municipios. Aunque, Honduras también establece las mancomunidades obligatorias, bajo ciertos supuestos. Tal obligatoriedad está contemplada en el artículo 16-B⁶³ (adicionado mediante Decreto 127-2000) de la Ley de Municipalidades. La obligatoriedad operaría en dos casos: cuando no reúnan los requisitos establecidos en el artículo 15 de la Ley de Municipalidades⁶⁴, tales como: población menor a 30.000 habitantes, determinado ingreso anual, territorio no menor de 40km², entre otros. O cuando municipios contiguos conformen zonas conurbanas.

En Honduras, por interpretación más que por expresión legal, las asociaciones de municipios tienen una naturaleza jurídica de asociaciones civiles sin fines de lucro de derecho público. Al ser reconocidos como entes, gozan entonces de su propia personalidad jurídica con independencia de la personalidad de las municipalidades que la componen. En este sentido, como todo ente público, el otorgamiento de esa personalidad jurídica posibilita el ejercicio de una doble capacidad jurídica, dado que puede realizar actividades regidas por el derecho público o por el derecho privado.

Por el sólo hecho de ser considerados entes (como el resto de las asociaciones civiles) gozan de propia personalidad jurídica que es otorgada por la Secretaría de Gobernación y Justicia. Sobre los alcances de su personalidad se debe mencionar que estarían determinados por sus estatutos, aunque en general podemos afirmar que su ejercicio es pleno, y ya no sólo instrumental para determinados actos. En otras palabras, gozando de plena personalidad se entiende que pueden realizar por sí mismas todas sus actividades, pues si la personalidad fuera instrumental tendrían que realizar ciertos actos por medio de las municipalidades y no por sí mismas.

Al igual que en otros países, para la constitución de las mancomunidades en Honduras se ha seguido en la práctica el mismo procedimiento establecido para crear cualquier asociación civil sin fines de lucro; con la única salvedad que en el caso de asociaciones de municipios la manifestación de la voluntad se demuestra mediante un acuerdo de la Corporación Municipal. La personalidad jurídica la otorga la Secretaría de Gobernación y Justicia⁶⁵, cómo ya se ha dicho, previa solicitud acompañada del acta de constitución, los

⁶³ **Artículo 16-B.** los municipios que dejen de reunir cualquiera de dichos requisitos por más de dos años consecutivos, deberán mancomunarse obligatoriamente con otro u otros contiguos. Desaparecida la causa que le dio origen, podrá disolverse la mancomunidad. La mancomunidad, no supone la extinción, ni la fusión de los municipios salvo que así lo convinieren, en este último caso, deberá ser aprobado por el Congreso Nacional, previo plebiscito con resultado favorable convocado por las Corporaciones Municipales respectivas. Además, deberán mancomunarse de manera obligatoria aquellos municipios contiguos que conformen zonas conurbanas. Todo convenio de mancomunidad deberá inscribirse en un libro especial que llevará la Gobernación Departamental, cuyo registro será público. En dicho documento se hará constar las modalidades de organización, coordinación, planificación y cooperación recíproca y la forma de compartir los costos. En el Consejo de Mancomunidad, participarán los Alcaldes con voz y voto, será presidido por el Alcalde que cuente con mayor población a quien se denominará Alcalde Mayor. El Consejo será asistido con carácter consultivo y únicamente con voz, por un representante de los Consejos de Desarrollo Municipal, respectivos.

⁶⁴ **Artículo 15.** (Reformado mediante Decreto 127-2000) La creación o fusión de un municipio corresponde al Congreso Nacional. Para la creación y fusión de un municipio es necesario cumplir los requisitos siguientes:
 1) Tener una población no inferior a treinta mil (30.000) habitantes.
 2) Garantizar un ingreso anual igual al cincuenta por ciento (50%) del Presupuesto de los ingresos corrientes del municipio del cual se habrá de desmembrar, excepto aquellos que se desmembran de ciudades con una población mayor de ciento cincuenta mil (150.000) habitantes, en cuyo caso sólo se exigirá el diez (10%) por ciento de ingreso anual con respecto a los ingresos correspondientes del municipio matriz.
 3) Cuando ocurra un desmembramiento no se podrá fraccionar ni aislar los servicios públicos existentes; sin embargo, para su administración y control se deberán celebrar los convenios correspondientes, los cuales tendrán fuerza de ley.
 4) Territorio continuo no menor de cuarenta (40) kilómetros cuadrados, debidamente delimitado, por la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, previo dictamen del Instituto Geográfico Nacional con la concurrencia de las partes y considerando aspectos de levantamiento topográfico, de limitación y demarcación del territorio; y ...

⁶⁵ Sobre los requisitos nótese que en Honduras no existe propiamente una Ley de asociaciones civiles, sino que ello ha derivado del mencionado artículo 245 de la Constitución Política, de la normativa del Código Civil y lo que al respecto ha establecido la misma Secretaría de Gobernación y Justicia.

estatutos y el nombramiento de su junta directiva. Finalmente, la Secretaría emite una resolución aprobando los estatutos y otorga la correspondiente personalidad jurídica.

En cuanto a los fines que pueden asumir las asociaciones de municipios, en el artículo 20 de la Ley de Municipalidades se indica que *“los Municipios, con el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de la Corporación Municipal, podrán asociarse bajo cualquier forma entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras, para el mejor cumplimiento de sus objetivos y atribuciones. Cada asociación emitirá su Reglamento y normas para su funcionamiento. Cuando se trate de asociaciones permanentes, su ingreso, permanencia y retiro serán voluntarios”*. En este sentido, los fines pueden ser todos aquellos que faciliten y posibiliten el cumplimiento de los objetivos y atribuciones municipales. De la misma forma se resalta en el artículo 129 de la Ley de Municipalidades, la posibilidad de asumir fines de explotación o extracción de recursos naturales, sea mediante convenios o mediante asociaciones municipales⁶⁶. Sin embargo, el ordenamiento jurídico hondureño es omiso en cuanto a las competencias de las asociaciones de municipios, aunque sí indica que pueden ser las mismas que las competencias de las municipalidades, siempre y cuando haya un acto de delegación. La única dificultad que ello plantea es el respeto del principio de legalidad, según el cual, los entes públicos solo pueden hacer aquello que la ley les permite. En este sentido, se puede afirmar que las asociaciones de municipios podrían gozar de las mismas competencias y potestades que las municipalidades asociadas; bajo el principio de que, si cada municipalidad en forma individual puede ejercer ciertas competencias, un grupo de ellas también las pueden ejercer. Aunque existen las siguientes salvedades: las competencias deben ser definidas previamente en los estatutos, nunca se puede tratar de una delegación total de competencias, las potestades de imperio que ejercen las municipalidades no pueden ser transferidas (como cobrar o crear los impuestos municipales, dictar normas sobre el espacio aéreo o territorial, otorgar concesiones mineras).

El grado de autonomía de la asociación, respecto de las municipalidades que la crearon, es tan solo técnico y presupuestario, pues no pueden desvincularse de la voluntad de los municipios asociados. No sólo porque la competencia originaria es de los municipios, sino porque gracias a estos es que cobra vida.

Resulta relevante mencionar cómo, además de la organización interna de la asociación de municipios, el Gobernador del departamento tiene como una de sus atribuciones asistir a las reuniones de las asociaciones de municipalidades de su departamento⁶⁷, lo que podría interpretarse como una cierta injerencia del Gobierno Central en los asuntos municipales.

En el ordenamiento jurídico hondureño no existe ninguna disposición particular respecto de la conformación política de las asociaciones o sobre la pluralidad y representatividad territorial, más que lo que al efecto pueda determinarse en los mismos estatutos. Cabe recordar que en Honduras no existe una ley, ni siquiera una norma jurídica específica que se refiera al régimen jurídico general de las asociaciones municipales. En efecto, el régimen jurídico de aplicación es el derecho público, estando sometidas a normas para contratar personal, adquirir bienes y servicios, controlar sus cuentas, sus actos y crear a su vez otros entes.

Igualmente, los trabajadores de las municipalidades son considerados funcionarios públicos en los términos del artículo 259 de la Constitución Política⁶⁸, lo cual implica reglas particulares referentes al in-

⁶⁶ **Artículo 129.** Cuando se trate de explotaciones o extracciones donde intervengan recursos naturales de dos o más Municipalidades, podrán éstas suscribir convenios o acuerdos de cooperación y colaboración a fin de obtener una mejor racionalización de sus recursos naturales, una eficaz administración y un mayor control en la recaudación del impuesto que le corresponde a cada una de ellas.

⁶⁷ **Artículo 7.** Son atribuciones del Gobernador Departamental las siguientes: (...) 8. Concurrir a las reuniones de las asociaciones de Municipalidades del departamento.

⁶⁸ Capítulo VIII del servicio civil. **Artículo 256.** El Régimen de Servicio Civil regula las relaciones de empleo y función pública que se establecen entre el Estado y sus servidores, fundamentados en principios de idoneidad, eficiencia y honestidad. La administración de personal estará sometida a métodos

greso, a los derechos y a las sanciones. También, las municipalidades, como entes de la Administración Local, están sometidas a reglas particulares para la adquisición de bienes y servicios. De hecho, la Ley de Contratación del Estado, en su artículo 190, somete a las municipalidades a sus procedimientos para la contratación con sujetos privados. Esta normativa es de aplicación a la gestión de las asociaciones de municipios, dada su naturaleza de ente público al que se le atribuyen competencias de vocación municipal, fundamentalmente.

Así mismo, si las asociaciones municipales utilizan fondos públicos estarán sometidas a los controles establecidos por el Tribunal Superior de Cuentas, en los términos del artículo 222⁶⁹ de la Constitución Política. Control que implica adoptar el conjunto de normas que regulan la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivadas de esa fiscalización. En definitiva, el uso de fondos públicos por parte de la asociación municipal deberá estar sometido al mismo régimen de control establecido para las municipalidades.

Todos los actos que emitan las mancomunidades en el ejercicio de sus competencias y potestades públicas, son actos administrativos, por tanto, tienen la virtud de ser unilaterales, de acatamiento obligatorio para los sujetos particulares y ejecutables por sí mismos. Razón por la cual pueden ser controlados en vía judicial. Ahora bien, la obligatoriedad de sus actos respecto de sus asociados (los municipios) tendrá el alcance que se determine en sus estatutos; habiéndose comprometido cada municipio a respetar las decisiones que se tomen, siempre que sean legales y no violen su autonomía.

En otro sentido, en el ordenamiento jurídico hondureño no existe una norma expresa que se refiera a los mecanismos de financiación de las asociaciones municipales; sin embargo, son los municipios socios los responsables de su financiación por medio del establecimiento de cuotas. Al respecto, serán los estatutos de cada asociación los que determinarán la cuota y su forma de pago.

Los gobiernos locales hondureños reciben sus ingresos de varias fuentes: la partida específica en la Ley de Presupuesto Nacional y a través de las transferencias o donaciones de otros entes públicos; y los ingresos propios derivados de impuestos u otra clase de tributos, tasas por la prestación de servicios, créditos o empréstitos, fundamentalmente. Sin embargo, para las asociaciones municipales no está contemplada expresamente en el ordenamiento jurídico la posibilidad de que puedan crear impuestos, generar sus propios recursos, o ser sujetos de crédito.

Las municipalidades de Honduras también gozan de autonomía financiera respecto del destino de sus gastos, para lo cual deben seguir las reglas establecidas en los artículos 92 y siguientes de la Ley de Municipalidades. En este sentido, de la misma forma que las municipalidades pueden disponer de su pre-

científicos basados en el sistema de méritos. El Estado protegerá a sus servidores dentro de la carrera administrativa.

Artículo 257. La ley regulará el Servicio Civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración pública; las promociones y ascensos a base de méritos y aptitudes; la garantía de permanencia, los traslados, suspensiones y garantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten. Artículo 259. Las disposiciones de este Capítulo se aplicarán a los funcionarios y empleados de las Instituciones descentralizadas y Municipales.

⁶⁹ **Artículo 222** de la Constitución Política, establece: “... el Tribunal Superior de Cuentas es el ente rector del sistema de control de los recursos públicos, con autonomía funcional y administrativa de los Poderes del Estado, sometido solamente al cumplimiento de la Constitución y las leyes. Será responsable ante el Congreso Nacional de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones. El Tribunal Superior de Cuentas tiene como función la fiscalización a posteriori de los fondos, bienes y recursos administrados por los Poderes del Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas, incluyendo los bancos estatales o mixtos, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, las municipalidades y de cualquier otro órgano especial o ente público o privado que reciba o administre recursos públicos de fuentes internas o externas. En el cumplimiento de su función deberá realizar el control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia y eficacia, economía, equidad, veracidad y legalidad. Le corresponde, además, el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos, la determinación del enriquecimiento ilícito y el control de los activos, pasivos y, en general, del patrimonio del Estado. Para cumplir con su función el Tribunal Superior de Cuentas tendrá las atribuciones que determine su Ley Orgánica”.

supuesto las asociaciones municipales pueden hacerlo. Incluso el artículo 99 de la Ley de Municipalidades reconoce implícitamente que las asociaciones tengan su propio presupuesto cuando se indica: “... *la Municipalidad podrá crear empresas, divisiones o cualquier ente municipal desconcentrado, las que tendrán su propio presupuesto, aprobado por la Corporación Municipal*”.

Por otro lado, el ordenamiento jurídico hondureño no expresa la posibilidad que las asociaciones municipales, fuera de la aportación de las municipalidades, puedan recibir transferencias de fondos públicos. En este sentido, todas las donaciones o transferencias se canalizarían directamente a las municipalidades, salvo que estas últimas autoricen a la Secretaría de Gobernación y Justicia realizarlo por transferencia estatal a la cuenta de la asociación municipal. Respecto de las donaciones o transferencias privadas, no se establece ninguna disposición particular al respecto, ni ninguna restricción, razón por la cual se puede concluir que las asociaciones de municipios pueden recibir donaciones privadas.

4.5. El caso de Nicaragua

La Constitución Política nicaragüense, en su art.176, define al municipio como la “*unidad base de la división política administrativa del país, siendo los elementos esenciales que lo conforman el territorio, la población y su gobierno*”. La Constitución reconoce, asimismo, la autonomía municipal en el art. 77: “... los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera. La administración y gobierno de los mismos corresponde a las autoridades municipales”. Igualmente, en la Ley de Municipios n° 40, de 2 de Julio de 1988 (publicada en la Gaceta n° 155, de 17 de agosto de 1988), en su art. 2 establece que “... *la autonomía es el derecho y la capacidad efectiva de las municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de su población, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalen*”.

En el art. 177 párrafo 4 y 5 de la Constitución, se establece que “... *los gobiernos municipales tienen competencias en materia que incidan en el desarrollo socio-económico de su circunscripción*”. Y aunque este texto constitucional está sujeto a una amplia interpretación, no constituye un límite a la intervención de los municipios en aquellos asuntos que se refieren al desarrollo social y económico del territorio.

La Ley reconoce la figura de las *Asociaciones de Municipios, Consorcios o Mancomunidades* como instrumentos para la prestación de los servicios públicos municipales. El asociacionismo municipal en Nicaragua tiene sus antecedentes en los años sesenta, durante la administración del gobierno de Rene Schick. Pero será en 1993, cuando cuarenta alcaldes del país decidan asociarse para crear la Asociación Nacional de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), que hoy aglutina a todos los municipios del país. En 1998 se formó la Asociación de Municipios Defensores del Gran Lago y el Río San Juan, para dar paso a las más de cincuenta mancomunidades registradas en la actualidad.

La Ley de Municipios de Nicaragua en su artículo 12⁷⁰ contempla la facultad que tienen los municipios de asociarse, constituyendo, voluntariamente, mancomunidades y otras formas de asociación municipal con personalidad jurídica; cuyo propósito será racionalizar y mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos. Aunque este fundamento jurídico es amplio, debería de establecer las bases jurídicas de organización y funcionamiento para las asociaciones municipales, pero por mandato constitucional (artículo 138 inc. 5) le compete al parlamento “... *otorgar y cancelar la personalidad jurídica a las asociaciones civiles*”⁷¹. En cuanto al procedimiento de constitución se realiza mediante escritura pública, su acta consti-

⁷⁰ **art. 12.** “Los municipios podrán asociarse voluntariamente por medio de asociaciones regionales para prestarse cooperación y asistencia para el eficaz cumplimiento de sus actividades”.

⁷¹ **Artículo 49.**

tutiva y estatutos se inscriben en el Departamento de Asesoría Legal del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM).

La estructura organizativa de las mancomunidades en Nicaragua está formada por una Asamblea General, que es la máxima autoridad de la asociación y, está constituida por los representantes de cada uno de los municipios asociados. Además, cuentan con una Junta Directiva o Consejo, que lo conforman autoridades de cada municipio socio y es elegido por la Asamblea General. También tienen un Comité de Vigilancia, que lo constituyen los alcaldes o concejales electos, y tiene como responsabilidad la vigilancia económica y administrativa de la asociación, la inspección de los libros y documentos, y la supervisión de las obras o servicios que se realicen bajo contrato o convenio. Las mancomunidades, generalmente, cuentan con un órgano llamado comisión gestora o junta de la mancomunidad, que asume las competencias de gestión. Esta junta está integrada por órganos unipersonales: presidente, uno o más vicepresidentes, un tesorero, un secretario, tres vocales y dos fiscales.

Ya se ha visto que el marco jurídico nicaragüense otorga la potestad a los municipios para asociarse con otros, para prestar o gestionar servicios municipales de manera conjunta (art. 177 de la Constitución Nacional y art. 12 de la Ley de Municipios). En este sentido, el derecho nicaragüense ve a las mancomunidades como entes supramunicipales destinados a la prestación de determinados servicios, que los municipios por voluntad propia les trasladan. Las mancomunidades, por tanto, son personas jurídicas de derecho público para la prestación de determinados servicios de competencia municipal. Para su creación se requiere: en una primera instancia, la aprobación de la resolución respectiva por los Concejos Municipales de los Municipios a mancomunarse; y, posteriormente, de la aprobación de la Asamblea. El acta de constitución deberá contener su denominación, el objeto, el domicilio y las municipalidades que la constituyen. Posteriormente, en los estatutos deberá indicarse los fines, la duración, los aportes a que se obligan, si los hubiese, la composición de organismos directivos, formas de su elección, nombramientos, facultades y responsabilidades, mecanismos de controles financieros, procedimiento para reformarlos, etc.

De la misma forma, en Nicaragua, las asociaciones binacionales o transfronterizas no existen en sentido estrictamente legal, lo que sí existe es la posibilidad de establecer convenios de colaboración entre municipios fronterizos. De esta forma, y en el marco del convenio, se elige una junta directiva binacional que para todos los efectos funciona como la de una asociación municipal nacional⁷².

Los ingresos de las mancomunidades nicaragüenses son producto de las rentas de los bienes propios, los donativos, las subvenciones, los recursos del estado, los arbitrios especiales y las aportaciones de las municipalidades. En este sentido, los ingresos provendrán de su propio patrimonio; de subvenciones, producto de la tasa por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia; de contribuciones especiales para la ejecución de obras o para el establecimiento, ampliación o mejora de servicios; del producto de operaciones de crédito; y de las aportaciones propias de los municipios que las conforman.

En definitiva, las mancomunidades funcionan bajo su propio estatuto y están sujetas a los Concejos Municipales que las crean. En materia legal, pese a la amplitud del art. 12 de la Ley de Municipios, “*el espíritu de la ley está más inclinado a la creación de las asociaciones nacionales*”, dejando de lado otras posibilidades funcionales de articulación de corte territorial.

⁷² Un buen ejemplo de ello es el área trinacional del Golfo de Fonseca, donde la Ley salvadoreña no menciona esta posibilidad, la nicaragüense únicamente permite hermanamientos, y sin embargo la Ley en Honduras permite explícitamente la creación de asociaciones transnacionales.

4.6. El caso de Panamá

En Panamá los principales instrumentos jurídicos que regulan el régimen local son la Constitución Política de 1972 y la Ley sobre régimen municipal de 1973. Las denominadas asociaciones intermunicipales son definidas como entes públicos si fueron creadas al amparo de la Ley sobre régimen municipal. El procedimiento de creación establecido es complejo, sobre todo porque necesita que la iniciativa sea popular. Es por eso que las asociaciones existentes se han creado bajo el amparo del Código Civil como cualquier otra asociación de derecho privado.

Las municipalidades en Panamá, al igual que el resto de países de Iberoamérica, gozan del reconocimiento constitucional de autonomía administrativa y política⁷³. Parte del ejercicio de autonomía es la potestad de auto-organización, lo que se refiere a la posibilidad de establecer de los medios adecuados para lograr el desarrollo de sus competencias. Dentro de esta potestad se encuentra la de pactar acuerdos y asociarse⁷⁴. Igualmente, el derecho de asociación es reconocido por el artículo 39 de la Constitución Política, que, aunque se refiere al derecho de asociación como una garantía fundamental. Un “derecho “de los ciudadanos y una potestad de las instituciones”⁷⁵.

Cómo ya se ha dicho, las asociaciones de municipios en Panamá serían definidas como entes públicos si fueran creadas al amparo de la Ley sobre régimen municipal; pero como el procedimiento de creación establecido en dicha ley necesita que la iniciativa sea popular, las que existen en la actualidad se han creado bajo el amparo del Código Civil, como cualquier otra asociación de derecho privado⁷⁶. En definitiva, existen dos posibilidades para constituir una mancomunidad en Panamá: aplicar los requisitos de la Ley sobre régimen municipal o el procedimiento del Código Civil respecto de la creación de personas jurídicas sin fines de lucro. Por supuesto, en última instancia, la manifestación de la voluntad de asociarse debe demostrarse por medio de un acuerdo de cada uno de los Concejos Municipales.

Según el marco regulatorio, los fines deben ser de beneficio común (art. 235 Constitución Política), “*estableciendo un tesoro y una administración fiscales comunes*” (art. 235 Constitución Política, art. 140 Ley sobre régimen municipal) o para el “*establecimiento de servicios públicos comunes o la explotación de bienes*” (art. 142 Ley sobre régimen municipal). En este sentido, las asociaciones municipales pueden asu-

⁷³ **Constitución Política. Artículo 229.** El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La Organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local. Artículo 235. Por iniciativa popular y mediante el voto de los Concejos, pueden dos o más Municipios solicitar su fusión en uno o asociarse para fines de beneficio común. La Ley establecerá el procedimiento correspondiente. Con iguales requisitos pueden los Municipios de una Provincia unificar su régimen, estableciendo un tesoro y una administración fiscales comunes. En este caso podrá crearse un Consejo Intermunicipal cuya composición determinará la Ley.

⁷⁴ **Ley sobre régimen municipal. Artículo 1.** El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La Organización Municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local. **Artículo 10.** Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en La Gaceta un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes.”

Artículo 86. Las municipalidades y cualesquiera formas de asociación entre ellas podrán celebrar toda clase de préstamos. Los préstamos requerirán la aprobación de al menos dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo Municipal respectivo. Los préstamos de asociaciones municipales requerirán aprobación de todas las municipalidades participantes.

⁷⁵ **Artículo 39.** Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial. La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña.

⁷⁶ De esta forma su naturaleza jurídica depende entonces del procedimiento empleado para constituirlos. Si la asociación municipal se constituyó al amparo de la Ley sobre régimen municipal entonces será considerada un ente público, formaría parte de la Administración Pública y le serían aplicables todas las normas jurídicas aplicables a la Administración Pública. Si la asociación municipal se constituyó al amparo del Código Civil entonces será considerada igualmente un ente público al mencionar que su creación obedece al amparo de la Ley sobre régimen municipal. En ambos casos gozan de su propia personalidad jurídica con independencia de la personalidad de las municipalidades que la componen.

mir cualquier tipo de objetivo relacionado con la gestión de competencias de manera conjunta⁷⁷. Las competencias deben ser definidas previamente en los estatutos, y en cualquier caso no podrán ser transferidas potestades tales como cobrar o crear los impuestos municipales, dictar normas sobre el espacio territorial, otorgar concesiones mineras, etc., ya que le corresponden al Concejo.

De igual forma, la legislación panameña (artículos 144 y 146 de la Ley sobre régimen municipal) indica que las asociaciones municipales deben tener un Concejo Intermunicipal como el cuerpo deliberante, y conformado por cada representante de los municipios asociados. Dicho Concejo contará con un secretario y un presidente. De acuerdo al Código Civil (artículo 73), las estructuras mínimas de las asociaciones deben estar determinadas por sus respectivos estatutos, sin que esta norma especifique cuáles deben ser. En este caso, será la propia asociación quien decida la organización interna que estime más conveniente. Suele dotarse de órganos de gobierno (asamblea, concejo y junta directiva), de órganos de gestión (gerencia) y órganos de consulta. La legislación no indica con detalle el contenido de los estatutos, y en este sentido, el artículo 73 del Código Civil⁷⁸ deja total discreción a cada asociación.

El régimen jurídico general del funcionamiento de las asociaciones municipales en Panamá guarda relación con el contenido de lo que está establecido en la Ley sobre régimen municipal y en el Código Civil. De acuerdo a la Ley sobre régimen municipal (artículos 141 y 147)⁷⁹, las asociaciones municipales se rigen por las mismas disposiciones de dicha ley. De acuerdo al Código Civil, como se trata de asociaciones públicas constituidas bajo procedimientos de derecho privado, no hay claridad sobre su régimen jurídico. Así entonces, parece imperar el sometimiento al derecho público⁸⁰ que es el mismo que se aplica a las municipalidades, las cuales, igual que el resto de la Administración Pública, están sometidas a normas especiales para contratar personal, adquirir bienes y servicios, controlar sus cuentas y sus actos.

Las asociaciones intermunicipales en Panamá no adquieren bienes ni servicios, como lo hacen las propias municipalidades, no realizando actividad contractual alguna. Incluso se indica que las asociaciones no tienen patrimonio inscrito propiamente a su nombre, y las compras se hacen por medio de las mismas municipalidades.

En cuanto al régimen de fiscalización, las asociaciones de municipios dan cuenta del uso de sus fondos y están sometidas a la vigilancia de la Hacienda Pública. Están sujetas a los controles de la Contraloría General de la República, conforme lo establece el artículo 276 de la Constitución Política⁸¹. Aunque, las aso-

⁷⁷ En general, se debe indicar que el ordenamiento jurídico panameño es omiso en este sentido, aunque vía interpretativa se puede considerar que las competencias de las asociaciones de municipios pueden ser las mismas que las competencias de las municipalidades. La única dificultad que ello plantea es el respeto del principio de legalidad, según el cual, los entes públicos solo pueden hacer aquello que la ley les permite. En este sentido podemos afirmar que las asociaciones de municipios podrían gozar de las mismas competencias y potestades que las municipalidades asociadas, bajo el principio de que, si cada municipalidad en forma individual puede ejercer ciertas competencias, un grupo de ellas, también las pueden ejercer.

⁷⁸ **Artículo 73.** Las personas jurídicas serán representadas judicial o extrajudicialmente, por las personas naturales que las leyes, o los respectivos estatutos, constituciones, reglamentos o escrituras de fundación determinen; y a falta de esta determinación por las personas que un acuerdo de la comunidad, corporación o asociación de que se trata, designe con tal objeto.

⁷⁹ **Artículo 141.** (...) Se le reconoce vigencia legal a las asociaciones intermunicipales existentes a la fecha de esta Ley las que deberán regirse por medio de las disposiciones contempladas en la misma. Artículo 147. El régimen formado por una Asociación Intermunicipal estará regido por las mismas disposiciones de esta Ley.

⁸⁰ Lo cual se puede constatar además por lo indicado en los estatutos de cada asociación municipal, por ejemplo, la Asociación de Municipios de Veraguas establece en el artículo 3 de sus estatutos: Artículo 3. De la Personalidad Jurídica y Naturaleza. La Asociación Intermunicipal es una entidad jurídica de Derecho Público y de carácter asociativo, que se regirá por las normas de Derecho Administrativo como se establece en el artículo doscientos treinta y cinco (235) de la Constitución y el artículo ciento cuarenta y dos (142) de la Ley Ocho (8) de octubre de mil novecientos setenta y tres (1973) sobre Régimen Municipal; pudiendo efectuar actos sujetos al Derecho Público y Privado de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

⁸¹ **Artículo 276.** Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señale la Ley, las siguientes: 1. Llevar las cuentas nacio-

ciaciones municipales no aparecen en el listado de instituciones fiscalizadas, el uso de fondos públicos por su parte deberá estar sometido al mismo régimen de control establecido por la Contraloría para las municipalidades. En este sentido, el régimen jurídico de su actividad como entes de la Administración Pública, en el ejercicio de sus competencias y potestades, son denominados actos administrativos, y por tanto pueden ser controlados en vía judicial. Sin embargo, si las asociaciones de municipios no son consideradas parte de la Administración Pública no podrían emitir actos administrativos obligatorios para los ciudadanos, salvo si se crea bajo el procedimiento de la Ley sobre régimen municipal, como se ha venido diciendo.

Además de dictar acuerdos o actos, se puede cuestionar si las asociaciones de municipios gozan también de potestad reglamentaria. Al respecto, dado el vacío normativo existente pareciera que los reglamentos que puedan dictar deben circunscribirse a sus competencias, su organización interna o respecto de los servicios que se les encargó. En conclusión, existe poca claridad sobre si las asociaciones municipales pueden tener actividad administrativa y potestad reglamentaria.

En cuanto a los mecanismos de financiación de las asociaciones de municipios, decir que no existe disposición jurídica que establezca el régimen de cuotas de los municipios asociados o la potestad para recibir financiación pública y/o privada. Son los estatutos particulares de cada asociación municipal los que determinarán la forma de establecimiento de dichas cuotas, existiendo total discrecionalidad al respecto. En este sentido, cabe mencionar que la autonomía de las asociaciones para generar ingresos y para disponer de sus gastos es, en principio, la misma que tienen sus asociados⁸².

Las asociaciones municipales no pueden crear impuestos o ser sujetos de crédito⁸³. Sobre la posibilidad de generar ingresos, fuera del establecimiento de tributos, a partir de la venta de servicios, por ejemplo, debería haber una norma expresa que así lo autorice. De la misma manera, al igual que las municipalidades panameñas que gozan de autonomía financiera respecto del destino de sus gastos, las asociaciones tienen autonomía para la gestión de su presupuesto.

4.7. El caso de República Dominicana

La Constitución Política de la República Dominicana, proclamada y publicada en la Gaceta Oficial n° 10561, de 26 de enero de 2010, en su artículo 199 (Administración local) establece que el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo. Elementos fijados de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes.

nales, incluso referentes a las deudas interna y externa. 2. Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección según lo establece la Ley. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último. 3. Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios. 4. Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas. 5. Recabar de los funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacionales provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.

⁸² Para recibir ingresos las municipalidades tienen varias posibilidades:
Hacer uso de su potestad tributaria: estableciendo impuestos u otra clase de tributos.
Generar por sí mismo recursos, por medio del ejercicio de actividades privadas, si estuviere habilitado para ello.
Ser sujeto de crédito al reconocérsele su capacidad de endeudamiento y de recibir empréstitos.
Ser destinatarios de una partida específica en la Ley de Presupuesto Nacional.
Recibir transferencias o donaciones de otros entes públicos o entes privados.

⁸³ En los artículos 128 al 131 de la Ley sobre régimen municipal se establecen las reglas que regulan los empréstitos municipales, pero sin indicarse expresamente que las asociaciones municipales también pueden solicitar empréstitos. Por lo tanto, ante el vacío legal, las asociaciones de municipios no tendrían capacidad de contratar empréstitos como sujetos públicos, sino únicamente como sujetos privados.

Por su parte, la Ley n° 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, de 17 de julio del 2007, publicada en la Gaceta Oficial n° 10426, de 20 de julio del 2007, en el artículo 7 establece que gozarán de la categorización de Entidades Municipales, los Ayuntamientos, El Distrito Nacional, las Mancomunidades y las Juntas de Distrito y las demás entidades que sean creadas conforme con lo establecido en la Constitución de la República que estén instituidas con tal carácter por la ley. En el artículo 72 de la Ley 176-07 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. El artículo 73 establece el procedimiento para su creación y aprobación de sus estatutos, y el artículo 76 indica los órganos de dirección de la mancomunidad. De la misma forma, para las competencias que a ella se deleguen y/o atribuyan deberán necesariamente abocarse a lo que dispone la legislación vigente, según sea el caso.

El Título XIX de la Ley 176-07 desarrolla esta figura a través del artículo 367 (Ámbito de Actuación y Finalidades), que indica que *“los ayuntamientos pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal, regional o provincial, para la protección y promoción de sus intereses comunes, que se regularán por la legislación en materia de asociaciones sin fines de lucro”*. Estas asociaciones tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio, con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios o útiles para el cumplimiento de sus fines, en la forma y con las condiciones que la ley determine (Párrafo I). Dichas asociaciones, en el ámbito propio de sus funciones, podrán celebrar convenios con otras entidades y organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros (Párrafo II). Los municipios y/o distritos municipales⁸⁴ podrán sostener relaciones, asociarse y cooperar con entidades subnacionales de otros países al objeto de mejorar las relaciones internacionales, y establecer relaciones y lazos de hermandad, amistad, solidaridad y asistencia técnica en orden a un mejor conocimiento, entendimiento, intercambio de experiencias y cooperación mutuas (Párrafo III).

El Título V de la Ley 176-07 desarrolla esta figura a través de los artículos 72 a 76⁸⁵. En el artículo 72 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. Para que los municipios se mancomunen no es necesario que pertenezcan a la misma provincia, ni que exista entre ellos continuidad territorial. Los ayuntamientos y las mancomunidades pueden crear empresas de capital público o mixto para los propósitos de la mancomunidad, en cuyo capital accionario participan en función de sus aportes, pudiendo incorporar tributos del sector privado cuando se considere que el mismo pueda realizar contribuciones significativas de carácter financieras o de tecnologías, según lo previsto en la ley.

84 La Ley 176-07 establece con claridad los casos en los que las actuaciones de las juntas de los distritos municipales, están sujetas a la previa autorización del concejo de regidores, que es el órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización del municipio al que pertenecen. Por lo que se refiere a la conformación de los gobiernos locales, el artículo 7, letra c), de la Ley 176-07 de los Municipios, prevé que además del ayuntamiento, se consideran entidades municipales sujetas a sus disposiciones, las juntas de distritos municipales, como órganos desconcentrados del ayuntamiento del municipio, y que ejercerán gobierno sobre los distritos municipales. De esta manera, las juntas de distritos municipales, si bien están dotadas constitucionalmente de autonomía presupuestaria, normativa, reglamentaria y uso de suelo, son los entes desconcentrados del ayuntamiento que ejercen gobierno sobre los distritos municipales. Igualmente, el artículo 82 de la Ley 176-07 describe las atribuciones y limitaciones competenciales del director y vocales del Distrito Municipal, en la forma siguiente: “... las y los directores y vocales de los distritos municipales tienen, limitado a su demarcación territorial, las mismas atribuciones que las/os síndicas/os y regidoras/es del municipio al cual pertenecen, con las excepciones siguientes, que previa autorización del concejo municipal: a. Realizar empréstitos. b. Apropiar y enajenar bajo cualquier forma bienes municipales sin importar su naturaleza. c. La creación de arbitrios de cualquier naturaleza. d. Autorizar el inicio de contrataciones en lo referente a licitaciones y concesiones de conformidad con ley que regula la materia (...). En este sentido, determinadas facultades de los directores y vocales de los distritos municipales están supeditadas a la previa autorización del Concejo de Regidores, pues se ejercen “bajo la coordinación superior del municipio al que pertenecen”.

85 Documentos que la Ley 176-07 establece son los siguientes (en orden cronológico):

1° Informe favorable sobre la consulta popular, a través de las instancias definidas en la Ley 176-07 y la legislación vigente que avale la integración a la mancomunidad.

2° Resolución de aprobación de cada concejo de regidores sobre la incorporación a la mancomunidad, en la que autorizan a los alcaldes y/o directores a firmar el Acta Constitutiva de la mancomunidad.

3° Acta Constitutiva de la Mancomunidad debidamente firmada y sellada por todos los municipios y/o distritos miembros.

4° Resolución de Aprobación de estos Estatutos por los concejos de regidores, en la que autorizan a los alcaldes y/o directores a firmar los Estatutos de la mancomunidad.

5° Estatutos de la mancomunidad debidamente firmados y sellados por todos los municipios y/o distritos miembros.

El Artículo 73 expresa el procedimiento de creación de una mancomunidad. La aprobación de sus estatutos se realiza conforme a un procedimiento normado, donde las municipalidades que la promueven adoptan una resolución manifestando su interés, apoderando al alcalde y a los concejales para que participen en la asamblea que promueve su creación. En primer lugar, todas las autoridades municipales (alcaldes y concejales) se constituyen en asamblea estatutaria. Seguidamente, ésta elige una junta gestora, integrada por el alcalde de cada uno de los municipios, para impulsar y dirigir los trabajos de elaboración de los estatutos. Y por último, se remiten a cada uno de los concejos municipales para su aprobación.

Los concejos municipales de los ayuntamientos que la promueven deben aprobar los estatutos con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que los componen. De la misma forma, se requiere la consulta popular, a través de las instancias definidas en la Ley, para avalar la integración del ayuntamiento y/o distrito a la mancomunidad.

Es importante destacar que el Artículo 73 numeral e) de la Ley Municipal nº176-07, establece que las mancomunidades “son creadas en virtud de la Ley 122-05 para la Regulación y Fomento de las asociaciones sin fines de lucro”, y de mediante los procedimientos de aprobación que esta Ley establece. Para el caso de la modificación y supresión de las mancomunidades se seguirá el mismo procedimiento que para su creación, tomando en cuenta, además, lo estipulado en los propios estatutos para la disolución de la mancomunidad.

El artículo 74 de la Ley Municipal nº176-07 indica que una vez constituida una mancomunidad, pueden adherirse a la misma, mediante el mismo procedimiento de su constitución, los municipios interesados que se encuentren comprendidos en las condiciones previstas en los estatutos⁸⁶, asumiendo las obligaciones que en ellos se determinen. La adhesión puede realizarse por una, varias o todas las finalidades de la mancomunidad, siempre que las obras o servicios sean independientes entre sí, atendiendo a sus aspectos técnicos o financieros. Las adhesiones son aprobadas por el órgano administrativo de gobierno de la mancomunidad y por cada uno de los ayuntamientos integrantes, quienes tienen derecho a veto. Puede separarse de la mancomunidad cualquiera de los ayuntamientos y/o distritos que la integran, definiéndose un período de cura acordado entre las partes, que garantice que la separación no afecte la operación de la mancomunidad.

El órgano de dirección de las mancomunidades (artículo 76⁸⁷) está formado con representantes de los ayuntamientos y juntas de distritos municipales, y del que formarán parte los alcaldes y concejales, y directores y vocales (en el caso de los distritos) que la componen, en representación de sus respectivas entidades.

Las entidades locales (ayuntamientos y distritos) tienen que autorizar la suscripción por parte de los Alcaldes y los Directores de las Juntas de Distrito deben firmar un Acta de Constitución que exprese su voluntad de mancomunarse. Igualmente, cada Concejo Municipal debe respaldar esta decisión y quedar

⁸⁶ **Artículo 75.** Los estatutos de las mancomunidades municipales expresarán no limitante:

- a) Los fines de la misma.
- b) Los municipios y entidades que la componen.
- c) Órganos de gobierno y estructura administrativa y financiera.
- d) Sede de sus órganos de gobierno y administración.
- e) El número y forma de designación de los representantes de los municipios que integran los órganos de gobierno de la mancomunidad.
- f) Los recursos económicos y materiales, si los hubiere.
- g) El plazo de vigencia de la misma.
- h) El procedimiento para modificar los estatutos.
- i) Las causas de disolución.

⁸⁷ **Artículo 76.** Párrafo I. Están integrados por un presidente/a, un vicepresidente/a, un secretario/a general y un concejo de la mancomunidad, cuyo número de miembros será el que determinen los estatutos. Párrafo II. Los estatutos definirán como mayoría calificada aquellas decisiones sobre las cuales los representantes de los ayuntamientos y juntas de distritos municipales requerirán la aprobación previa de su respectivo concejo de regidores.

así establecido en la normativa municipal mediante una certificación aprobada por mayoría cualificada (Ley 176-07, Artículo 73. Procedimiento de Creación)⁸⁸. El contenido del Acta debe mencionar al menos el nombre de las entidades de la administración local integrantes de la mancomunidad que deciden voluntariamente su conformación, el nombre de la misma y su finalidad. Este documento, después de ser firmado por las autoridades locales y aprobado por los respectivos Concejos de Regidores, servirá para elaborar los estatutos de la mancomunidad.

En República Dominicana, al igual que en Panamá, la Ley 176-07 obliga a realizar la preceptiva consulta popular antes de constituir una nueva mancomunidad. Igualmente, la Ley 176-07 expresa que la mancomunidad es creada en virtud de la Ley 122-05 *de regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro*, de 8 de abril del 2005, aplicando los procedimientos de aprobación que la misma establece. En este sentido, el art. 3 de la Ley 122-05 hace referencia a la obtención del registro para la incorporación, debiendo someter a la Procuraduría General de la República para el departamento judicial de Santo Domingo, o a la Procuraduría General de la Corte de Apelación del departamento correspondiente, mediante solicitud formulada por el o la presidente(a) de la mancomunidad la siguiente documentación: acta de la Asamblea Constitutiva, estatutos, relación de la membresía con los datos generales, misión y objetivos de la constitución, área geográfica donde realizará sus labores, domicilio principal de la mancomunidad y una certificación del Ministerio de Industria y Comercio (Departamento de Nombres Comerciales y Marcas de Fábrica), autorizando el uso del nombre.

Algunos especialistas consideran que existe una contradicción en la Ley 176-07 entre el artículo 7, que otorga a las mancomunidades el rango de entidad de la administración local; y el artículo 73, que establece que son creadas en virtud de la Ley 122-05 que regula las asociaciones sin fines de lucro. En un futuro esta situación debe ser resuelta porque la naturaleza de las mancomunidades es eminentemente de derecho público (Alba Cano, M.:2014).

De acuerdo al artículo 75 de la Ley 176-07, los estatutos de las mancomunidades de entes locales expresarán lo siguiente: fines, las entidades de la administración local y entidades que la componen, órganos de gobierno y estructura administrativa y financiera, sede de sus órganos de gobierno y administración, número y forma de designación de los representantes que integran los órganos de gobierno de la mancomunidad, recursos económicos y materiales, plazo de vigencia, el procedimiento para modificar los estatutos y las causas de disolución⁸⁹. La misma Ley, en su Artículo 76⁹⁰, describe los Órganos de Dirección de la

⁸⁸ De acuerdo al **artículo 73** de la Ley 176-07 el procedimiento de creación de una mancomunidad y la aprobación de sus Estatutos se realiza conforme a las siguientes normas:

Los gobiernos locales que la promueven adoptan una resolución manifestando su interés, apoderando a sus autoridades para que participen en la asamblea que promueve su creación.

La elaboración de los estatutos corresponde a las autoridades de la totalidad de las entidades de la administración local promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea. En esta asamblea se elegirá una junta gestora integrada por el alcalde/sa o el director de distrito de cada uno de las entidades de la administración local que promueven su creación, la cual impulsará y dirigirá los trabajos de elaboración de los estatutos y su remisión a cada Sala Capitular y/o Junta de Vocales participantes, para su aprobación.

Los gobiernos locales que la promueven deben aprobar los estatutos con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Sala Capitular y/o Junta de Vocales.

Se requiere la consulta popular, a través de las instancias definidas en la Ley 176-07, para avalar la integración a la mancomunidad.

⁸⁹ Otros elementos que deben incluirse son:

Procedimientos para la adhesión de nuevos miembros y la separación de otros.

Causas y procedimientos de disolución de la mancomunidad.

Normas de liquidación de la mancomunidad.

⁹⁰ **Artículo 76** de la Ley 176-07:

Párrafo I. Están integrados por un presidente/a, un vicepresidente/a, un secretario/a general y un concejo de la mancomunidad, cuyo número de miembros será el que determinen los estatutos.

Párrafo II. Los estatutos definirán como mayoría calificada aquellas decisiones sobre las cuales los representantes de los ayuntamientos y juntas de distritos municipales requerirán la aprobación previa de su respectivo concejo de regidores.

mancomunidad. En este sentido, su órgano de dirección estará formado por representantes de los ayuntamientos y distritos municipales designados en función de la legislación. En los estatutos se sientan las bases democráticas del funcionamiento de la mancomunidad, siendo necesario establecer unas reglas claras que garanticen la legitimidad de las decisiones que se tomen en su seno; pudiéndose hacer de dos maneras, en función del modo de representatividad elegido para definir el papel de la Asamblea General:

- El modelo de Asamblea General Ampliada que está conformada por todas las autoridades locales de los municipios y/o distritos miembros, incluidos los alcaldes y/o directores de distrito. De esa forma, una vez apruebe la Asamblea sus decisiones, deben ser ratificadas por el concejo municipal o la junta de vocales en virtud del artículo 58 de la Ley 176-07. En ese caso el control político y la toma de decisiones se establece en el seno de la Asamblea.
- El modelo de Asamblea General Calificada que está conformada por los alcaldes y/o directores de distrito acompañados por un máximo de dos representantes por cada concejo municipal o junta de vocales. En ese caso la representatividad en la Asamblea es menor y supuestamente delegada, pero en ese caso se establecen reglas que garanticen el control político en la toma de decisiones, que deben ser ratificadas igualmente por cada gobierno local.

En ambos escenarios, hay que decidir sobre la forma y la calidad del voto a la hora de tomar decisiones. Si es un voto por municipio y/o distrito, éste deberá consensuarse en cada gobierno local y trasladarlo a la Asamblea, llevando las posiciones ya acordadas previamente. En ese sentido, el control político se establece en la Asamblea y se decide en función de los intereses del municipio y/o distrito. Esta forma incentiva el consenso, el pluralismo y los acuerdos, en función de los intereses de la mayoría o de la población. O si cada representante de cada municipio y/o distrito tendrá derecho a voz y a voto en el seno de la Asamblea se promovería la reproducción del juego de mayorías/minorías o el rol de los partidos, según sea su ideología, según sean los intereses de sus representados o según sean las posiciones del partido. Con esta opción prevalece el juego democrático, aunque en ocasiones puede ser más difícil establecer consensos.

En este caso es fundamental establecer reglas sobre si participan todos los representantes de cada municipio o distrito por igual. Si aquellos contarán con mayor representatividad en el quórum de la Asamblea, al igual que las entidades de la administración local más grandes sobre las que tienen menor tamaño, dado que cuentan con mayor número de representantes. O si se equilibra el número de los y las representantes entre todas las entidades de la administración local y distritos, independientemente de su tamaño, población, número de regidores/as o presupuesto. Si fuera así, habrá que decidir si se mantiene la representatividad, según los porcentajes de cada partido en el seno de cada concejo municipal, para garantizar el mayor control político posible.

En cuanto a la financiación de las mancomunidades en República Dominicana, decir que el mayor aporte lo harán los municipios de sus propias fuentes⁹¹, a través de la cuota establecida en los estatutos.

⁹¹ La Ley 176-07 (artículo 271) señala que los orígenes de los ingresos locales estarán conformados por:

- a) Los tributos establecidos a su favor en leyes especiales.
- b) Los arbitrios establecidos por ordenanza municipal.
- c) Los derechos, las contribuciones o cualesquier otros ingresos que se les asigne.
- d) Los ingresos procedentes de su patrimonio, rentas y derechos.
- e) Los tributos propios clasificados en impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- f) Las participaciones en los ingresos del Estado.
- g) Las subvenciones y situados para garantizar complementariamente la suficiencia financiera para las competencias propias, coordinadas y delegadas y la coinvertión pública.
- h) Los percibidos en concepto de precios por la venta de productos y servicios.
- i) El producto de las operaciones de crédito.
- j) Las demás prestaciones de derecho público.

4.8. El caso de Bolivia

Según el art. 157 de la Ley de Municipalidades 2028, de 28 de octubre de 1999⁹², la mancomunidad municipal que así lo considere podrá constituirse en sujeto de derecho privado tramitando ante la Gobernación Departamental la personalidad jurídica, como asociación de municipios, para desarrollar acciones de inversión concurrente con el sector público, privado, social y productivo. La mancomunidad es, por tanto, una asociación voluntaria de dos o más municipios que procura su desarrollo a partir de la realización de acciones, dentro de un periodo y marco jurídico determinado, y que requiere de un directorio y estructura organizativa.

El art. 302 de la Constitución Política del Estado, establece que son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción (34) “*promover y suscribir convenios de asociación o mancomunidad municipal con otros municipios*”.

Así mismo, el art. 297, indica el tipo de competencias:

- Privativas: aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
- Exclusivas: aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.

La Ley 176-07 (artículo 296) establece que los ayuntamientos y distritos municipales participarán en la cuantía y según los criterios que se establecen en la ley, mediante la entrega directa por parte de la Tesorería Nacional, a cada uno de estos, para la garantía de la suficiencia financiera y la prestación de las competencias propias, coordinadas o delegadas.

En cuanto a la participación de los municipios y distritos municipales en la distribución de estos ingresos, la Ley 166-03 (artículo 4) establece que la distribución se hará mensualmente por doceavas partes entre estos conforme a su número de habitantes, tomando como base para su cálculo el porcentaje que representa su población en relación con el número de habitantes del país. Entre los límites a considerar para los gobiernos locales, referidos a la composición del gasto, la Ley 176-07 (artículo 21) expresa un mandato a los ayuntamientos en los términos siguientes:

- a) Hasta el veinticinco por ciento (25%) para gastos de personal, sean estos relativos a personal fijo o bajo contrato temporal.
- b) Hasta el treinta y un por ciento (31%), para la realización de actividades y el funcionamiento y mantenimiento ordinario de los servicios municipales de su competencia que prestan a la comunidad.
- c) Al menos el cuarenta por ciento (40%), para obras de infraestructura, adquisición, construcción y modificación de inmuebles y adquisición de bienes muebles asociados a esos proyectos, incluyendo gastos de pre-inversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social.
- d) Un 4% dedicado a programas educativos, de género y salud.

⁹² **art. 157.** Alcance de la Mancomunidad. I. Los Gobiernos Municipales interesados en planes, programas, proyectos, obras, servicios, explotaciones y otras actividades comunes constituirán, mediante convenio, una mancomunidad, para efectivizar las atribuciones y competencias transferidas por el Estado en favor de los gobiernos municipales, para lograr la plena validez de los convenios, deberán ser aprobados por los concejos municipales respectivos quienes tendrán a su cargo la fiscalización. II. La mancomunidad municipal que así lo considere podrá constituirse en sujeto de derecho privado tramitando ante la Prefectura Departamental la personalidad jurídica, como Asociación, con el objeto de desarrollar acciones de inversión concurrente con el sector público, privado, social y productivo. III. Cuando la mancomunidad comprenda municipios de distintos Departamentos el trámite de personalidad jurídica se realizará ante la Prefectura más próxima al territorio de la mancomunidad.

art. 158. Otras Disposiciones. I. Los mecanismos financieros dependientes del Poder Ejecutivo priorizarán la promoción y el apoyo a planes, programas y proyectos que representen intereses de dos o más Municipios mancomunados. II. La mancomunidad municipal deberá ser apoyada por el sistema nacional de planificación y el sistema nacional de inversión pública. III. Los Municipios cuya población tuviera pueblos indígenas o pueblos originarios podrán conformar mancomunidades a efectos de establecer o restituir la unidad étnica y cultural de dichos pueblos. IV. El Directorio de la Mancomunidad estará integrado por los respectivos Alcaldes Municipales. Podrán asistir con voz sin voto los Consejeros Departamentales, Consejeros Municipales, miembros de los Comités de Vigilancia y representantes del Consejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social en el área de la mancomunidad, debidamente acreditados. V. El Directorio de la Mancomunidad tendrá funciones de coordinación entre los municipios que lo integran. VI. Los Gobiernos Municipales mancomunados concertarán con el Poder Ejecutivo Nacional y las Prefecturas Departamentales, la ejecución de políticas de fortalecimiento, inversión y desarrollo, compatibilizando planes, programas y proyectos concurrentes. VII. La mancomunidad municipal que apruebe un plan de desarrollo mancomunitario, concertado y consensuado entre sus integrantes, podrá presentarlo en el Consejo Departamental para su priorización preferente en la inversión concurrente departamental. El Consejo Departamental dará el mismo tratamiento a las propuestas de desarrollo concertada por la mancomunidad y que tenga impacto en la jurisdicción de más de un Municipio. VIII. La mancomunidad municipal podrá requerir de la Prefectura del o los departamentos que ella comprenda, el apoyo técnico permanente para el logro de los objetivos mancomunitarios.

- Concurrentes: aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
- Compartidas: aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional, cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

Según la Ley 2028, el Concejo Municipal tiene la atribución (art. 15) de *“aprobar la participación del Gobierno Municipal en mancomunidades, asociaciones, hermanamientos y organismos intermunicipales, públicos y privados, nacionales o internacionales”*.

De la misma forma, el art. 84 de la Ley 2028 habla de los bienes municipales, que clasifica en bienes de dominio público, los sujetos al régimen jurídico privado y los bienes de régimen mancomunado. Estos últimos son los provenientes del interés de dos o más gobiernos municipales y otras entidades de derecho público o privado; producto de su hacienda y cuyo mantenimiento, administración y beneficio se realizan en el marco del convenio de la mancomunidad.

El artículo 171 de la misma Ley establece que los gobiernos municipales con una población mayor a cincuenta mil (50.000) habitantes, estarán obligados a contar en su estructura con una unidad de auditoría interna. Sin embargo, los que tengan una población menor, deberán conformar unidades de auditoría en forma mancomunada, en caso de no poder hacerlo independientemente. En los municipios mancomunados, el auditor interno será designado por los Alcaldes de los municipios involucrados de una terna aprobada en sesión conjunta por los concejales de los municipios.

Por lo que respecta a lo establecido en la Ley marco de Autonomías y Descentralización n° 031 de 19 de julio de 2010, en su art. 29 define la mancomunidad como *“la asociación voluntaria entre entidades territoriales autónomas municipales, regionales o indígenas-originario-campesinas, que desarrollan acciones conjuntas en el marco de las competencias legalmente asignadas a sus integrantes”*.

La mancomunidad deberá tener recursos económicos asignados por sus integrantes, estipulados en el convenio intermunicipal. De esta forma, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas efectuará la transferencia directa de estos fondos a la cuenta de la mancomunidad.

Por su parte, los territorios indígenas-originario-campesinos que trasciendan límites departamentales podrán constituir autonomías dentro de los límites de cada uno de los departamentos, estableciendo mancomunidades entre sí, a fin de preservar su unidad de gestión.

En el caso de Bolivia, las mancomunidades son normadas mediante una ley específica: el Decreto Supremo n° 26142, de 6 de agosto de 2001, que tiene por objeto reglamentar la constitución legal, desarrollo y disolución de las Mancomunidades de Municipios.

El art. 2 de este decreto establece que las mancomunidades desarrollarán sus acciones en el marco de un conjunto principios: buena fe, solidaridad y equidad. La buena fe hace referencia a que todo convenio de mancomunidad celebrado entre dos o más municipios se origina en causa lícita y en el marco de la búsqueda común del desarrollo municipal y regional. La solidaridad considera la colaboración recíproca de los municipios sin afectar los deberes propios de cada uno de ellos con su población. Y la equidad promueve el ejercicio igualitario de competencias y obligaciones de los municipios participantes, evitando tratamientos privilegiados de alguno de ellos, en perjuicio de los demás.

Con el objetivo de precisar el alcance del convenio intermunicipal, esta norma jurídica diferencia entre la Unión Transitoria Municipal (UTM), la Mancomunidad de Municipios (MM), la Mancomunidad de Distritos Municipales (MDM) y la Mancomunidad de Distritos Indígenas-Originarios (MDIO).

La Unión Transitoria Municipal (UTM) es un acuerdo de dos o más municipios para la gestión conjunta de un objetivo específico, que responde a la necesidad de ejecutar acciones puntuales y no requiere de un directorio ni estructura organizativa. La Mancomunidad de Municipios (MM) es la asociación voluntaria de dos o más municipios que impulsa su desarrollo a partir de la realización de acciones comunes, dentro de un periodo y marco jurídico determinado y que requiere de un directorio y estructura organizativa. La Mancomunidad de Distritos Municipales (MDM)⁹³ es la asociación de dos o más municipios para la gestión concurrente municipal, en el ámbito territorial de dos o más de sus Distritos Municipales. Y la Mancomunidad de Distritos Indígenas-Originarios (MDIO)⁹⁴ es la asociación de dos o más municipios para la preservación y desarrollo de sus Distritos Municipales Indígenas - Originarios.

Para el establecimiento del Directorio de la mancomunidad se deberá observar lo determinado en el artículo 158 de la Ley de Municipalidades. Sin perjuicio de las atribuciones del Directorio, los alcaldes de los municipios miembros constituirán la instancia ejecutiva, y serán los últimos responsables de la ejecución de las tareas que emprenda la mancomunidad. Este Directorio deberá elaborar los Estatutos que contemplarán su estructura orgánica y funcional, así como los aspectos económicos y patrimoniales de la misma. Tanto los Estatutos, y los demás reglamentos para su aplicación, deberán ser aprobados conforme la mancomunidad lo haya definido.

De la misma forma, con la finalidad de buscar el ejercicio pleno de sus derechos y obligaciones, las Mancomunidades deberán tramitar su personalidad jurídica, de conformidad al artículo 157, numeral II de la Ley de Municipalidades.

Un dato importante es que los municipios podrán participar en diferentes mancomunidades, siempre y cuando, los fines y la naturaleza de las mismas no afecten los intereses y el desarrollo de su administración y de la gestión de cada una de ellas.

La mancomunidad podrá elaborar su plan de desarrollo mancomunado, cuya formulación y aprobación deberá sujetarse a la Norma del Sistema Nacional de Planificación y los lineamientos de Planificación Participativa establecidos⁹⁵. De igual modo, la mancomunidad, para la ejecución de sus actividades, deberá elaborar su Programación Operativa Anual, que deberá ser aprobada con el pronunciamiento favorable del mecanismo de participación y control social de la mancomunidad.

⁹³ Distrito Municipal (DM) es la Unidad Territorial menor del Municipio, cuyo propósito es organizar el territorio y desconcentrar la gestión administrativa municipal de acuerdo a los criterios definidos en el artículo 166 de la Ley de Municipalidades.

⁹⁴ Distrito Indígena: Unidad territorial menor del municipio, cuyo propósito es la preservación de la integridad física, étnica y social de la Unidad socio-cultural de pueblos indígenas y originarios asentados en dicha área.

⁹⁵ art. 9. **Aprobación del Plan de Desarrollo Mancomunado.** Todo Plan de Desarrollo Mancomunado para su aprobación, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a. Ser participativo, generando la concertación social y diálogo intermunicipal.
- b. Ser aprobado por la máxima instancia de la Mancomunidad, por el número de votos determinados en los estatutos de la Mancomunidad. La aprobación deberá estar certificada mediante Resolución expresa.
- c. Contar con el pronunciamiento favorable del mecanismo de participación y control social institucionalizado en la Mancomunidad con los actores sociales.
- d. Remitir el Plan de Desarrollo Mancomunado a la Dirección Departamental de Planificación de la Prefectura del Departamento donde la Mancomunidad se encuentre. En caso de que la Mancomunidad esté integrada por municipios de diferentes Departamentos deberá ser emitido a todas las Prefecturas del área de la Mancomunidad, así mismo deberán ser remitidas a cada uno de los gobiernos Municipales de la Mancomunidad y sus respectivas Organizaciones Sociales del área de influencia.

En este mismo orden, es preciso destacar la participación de las Organizaciones Territoriales de Base, representadas por sus Comités de Vigilancia, en todas las etapas: de constitución, planificación, funcionamiento y disolución de la mancomunidad. En su constitución, la participación y control social se ejercerá por todas las organizaciones sociales, coordinadas por los Comités de Vigilancia de los municipios miembros. Para la planificación, funcionamiento y disolución de la mancomunidad, las organizaciones territoriales de base, articuladas por sus Comités de vigilancia y en coordinación con las asociaciones comunitarias existentes, mediante sus usos y costumbres, establecerán un mecanismo de participación y control social que permita el ejercicio de sus derechos y obligaciones en torno a la mancomunidad. Cada mecanismo de participación y control social responderá a un reglamento específico de funcionamiento que será aprobado por la instancia de participación y control social de la mancomunidad.

En cuanto al régimen económico y financiero, los recursos de la mancomunidad provendrán de la asignación que realicen los municipios y/o de personas de derecho público o privado. En el caso de los recursos públicos las entidades que realizan transferencias a la mancomunidad deberá observar las condiciones y requisitos establecidos en la Política Nacional de Compensación.

La administración y disposición de los recursos de la mancomunidad se regirán por la Ley 1178 y sus respectivos sistemas, debiéndose elaborar para ello la correspondiente reglamentación. Los recursos destinados a la mancomunidad deberán gestionarse respetando la naturaleza del gasto, debiendo destinar como máximo el 15% para gasto corriente y el 85% para inversión. De igual modo, la mancomunidad deberá abrir una cuenta fiscal para la administración de sus recursos; que deberán ser utilizados exclusivamente para la ejecución de las acciones programadas garantizando el beneficio recíproco de los municipios.

Una vez que la mancomunidad haya obtenido su personalidad jurídica, se podrá conceder en calidad de donación, préstamo, usufructo o alquiler, bienes de carácter público y/o privado para el cumplimiento de sus fines u objetivos de desarrollo.

Al igual que en el resto de países, en el caso de Bolivia, los recursos que se administren a través de una mancomunidad estarán sujetos al sistema de control gubernamental establecido en la Ley 1178. En este sentido, cada mancomunidad deberá diseñar los mecanismos adecuados para el cumplimiento de dicho objetivo. La aprobación de dichos mecanismos corresponderá a cada uno de los Concejos Municipales.

En el caso boliviano, las mancomunidades de municipios de escasa población, para acceder a los recursos de coparticipación tributaria, deberán abrir una cuenta fiscal única, en la cual se depositarán la totalidad de los recursos de coparticipación tributaria de los municipios. También podrán solicitar autorización para la apertura de cuentas propias donde se depositarán los recursos de la mancomunidad*.

* **art. 27. Aprobación y Ejecución del POA Mancomunado de Municipios de Escasa Población.** El presidente del Directorio Ejecutivo de la mancomunidad deberá elaborar y presentar ante todos los concejos municipales el Programa Operativo Anual y el Presupuesto Mancomunado para su consideración y aprobación, hasta el 15 de noviembre de la gestión anterior. Los Concejos Municipales de cada uno de los municipios parte de la mancomunidad aprobarán o rechazarán el Programa Operativo Anual y Presupuesto Mancomunado dentro de los primeros 30 días de su presentación. Cuando los Concejos Municipales no se pronunciaran en el plazo señalado, el Programa Operativo Anual y el Presupuesto Mancomunado se dará por aprobado. El presidente de la Mancomunidad será responsable de la ejecución de la Programación Operativa Anual y del Presupuesto Mancomunado.

art. 28. Priorización de la Inversión de las Mancomunidades de Escasa Población. La inversión en planes, programas y proyectos de las Mancomunidades de Escasa Población, provendrá de una priorización concurrente donde los Municipios, en ejercicio de la autonomía municipal, definirán a través del Plan de Desarrollo Mancomunado, los montos para inversión concurrente e inversión individual de cada uno de los municipios. Tanto la inversión concurrente como la inversión individual de los municipios con población menor a 5.000 habitantes deberán estar inscritas en el POA mancomunado, debiendo transferir a cada una de las cuentas los recursos para la inversión individual.

4.9. El caso de Ecuador

Dentro de la Constitución Política del Ecuador se establece la posible creación de mancomunidades por parte de los municipios de los cantones, con el fin de promover el desarrollo económico y social de las poblaciones que las compongan. El art. 243 de la Constitución de la República de Ecuador de 2008 establece que *“dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley”*.

Las mancomunidades son instrumentos para una gestión desde lo local, que no reemplazan a otras entidades de Gobierno, ni tampoco se limitan al ámbito de los municipios. En este sentido, la importancia que poseen las mancomunidades ecuatorianas es que son reconocidas por la constitución y forman parte del proceso de regionalización del país. Es un hecho que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano existe lo que se denomina *“la gestión pública mancomunada o asociada entre gobiernos autónomos descentralizados de igual nivel de administración territorial”*, a saber: gobiernos provinciales, municipales o juntas parroquiales rurales.

Tradicionalmente, en el Ecuador, como en otros tantos países, no ha existido claridad sobre la naturaleza jurídica de las mancomunidades; siendo reconocidas como entidades de “derecho privado con finalidad pública”. Reconocidas por el Ministerio de Gobierno a través del Decreto Ejecutivo 3054 del año 2002. Esta situación no permitía a las mancomunidades recibir del gobierno central transferencia de recursos para obras comunes.

Uno de los fundamentos legales que permite a los municipios ecuatorianos constituir mancomunidades es la Constitución de la República del Ecuador de 2008. En su Capítulo Séptimo referente a la Administración Pública, en el art. 57, determina que el sector público comprende: *“las personas jurídicas creadas por acto normativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la prestación de servicios públicos”*.

De la misma forma, el art. 243 determina que *“dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley”*.

El título V del texto constitucional trata sobre la organización territorial del Estado y, específicamente, en el capítulo IV establece el régimen de competencias. En este caso, el art. 260 determina que, *“en el ejercicio de la competencia exclusiva, no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”*. En efecto, las mancomunidades tienen la finalidad de generar procesos de colaboración y complementariedad en las obras y acciones territoriales.

Por su parte, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), en la Sección Tercera relativa a las diversas formas de mancomunamiento, el art. 285 señala que *“los Gobiernos Autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales y parroquiales podrán formar mancomunidades entre sí, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la constitución, y de conformidad a los procedimientos y requisitos establecidos en el COOTAD”*.

En el art. 286 de este Código se establece su naturaleza jurídica, indicando que *“las mancomunidades y consorcios son entidades de derecho público con personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines específicos determinados de manera expresa en el convenio de creación”*. El art. 287 establece los procedimientos de conformación de las mancomunidades y el art. 288 establece la reforma al convenio intermunicipal. El art. 289 determina que las empresas en mancomunidad de los gobiernos autónomos descentralizados mancomunados o que conformen consorcios, podrán crear empresas públicas de acuerdo con la Ley que regula las empresas públicas.

Por tanto, en el caso del marco normativo ecuatoriano, existe la figura del consorcio. El art. 290 indica que los gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles o que no sean contiguos, podrán formar consorcios con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las competencias concurrentes y la prestación de servicios públicos pertenecientes a su ámbito de competencia. El artículo 291 determina el procedimiento de conformación de consorcios, y señala que las normas necesarias para su conformación y funcionamiento, siendo similares a las establecidas para las mancomunidades. Finalmente, el art. 292 habla de la separación, al respecto establece que cuando un gobierno autónomo descentralizado decida separarse de una mancomunidad o consorcio, podrá hacerlo debiendo asumir los compromisos económicos que le correspondan derivados de la gestión compartida.

De la misma forma, los gobiernos autónomos descentralizados fronterizos podrán emprender programas de cooperación e integración para fomentar el desarrollo, la prestación de servicios públicos y preservación del ambiente. Se establecerán procesos de desarrollo de los territorios de conformidad con los convenios y tratados internacionales suscritos por el Estado, bajo los principios de la paz, el respeto a la soberanía e integridad territorial y el beneficio recíproco, de manera que se garantice a sus habitantes el ejercicio pleno de sus derechos.

El Título V en la sección segunda del COOTAD hace referencia al Consejo Nacional de Competencias. Específicamente, el Capítulo IV habla del ejercicio de las competencias constitucionales y en el art. 133 determina el ejercicio de la competencia de riego: *“en el caso de sistemas de riego que involucren a varias provincias, la autoridad única del agua, el rector de la política agropecuaria y acuícola y la mancomunidad que deberá conformarse para el efecto, coordinarán el ejercicio de esta competencia”*.

De igual modo, el art. 137 determina el ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos, en el que establece *“que los gobiernos autónomos descentralizados municipales planificarán y operarán la gestión integral del servicio público de agua potable en sus respectivos territorios, y coordinarán con otros el mantenimiento de las cuencas hidrográficas”*. Además, podrán establecer convenios de mancomunidad con las autoridades de otros cantones y provincias en cuyos territorios se encuentren las cuencas hidrográficas.

En otro orden, el Convenio Marco de Transferencia de Funciones del Ministerio del Ambiente (CONCOPE), de 27 diciembre de 2001, determina que la delegación de competencias respecto al Sistema Nacional de Áreas Protegidas puede darse, también, a través de una mancomunidad de municipios *“en cuyas jurisdicciones se encuentre el área protegida objeto de delegación”*⁹⁷.

⁹⁷ Ministerio del Ambiente. art. 9 literal d) del Acuerdo No. 055. Se define la Mancomunidad como *“la asociación autónoma, temporal o permanente entre el Ministerio del Ambiente y los Gobiernos Autónomos, y/o entre éstos, con el fin de asumir ciertas competencias y se le asigna la calidad de condición o requisito para iniciar el proceso de transferencia de competencias ambientales”*.

4.10. El caso del Perú

Perú es un caso particularmente interesante porque aprueba la Ley de “*La Mancomunidad Municipal*” 29029 (modificada por ley 29341 y su Reglamento DS 046 – 2010/ PCM) por el que se legaliza el acuerdo voluntario de dos o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras; promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios ciudadanos.

Con esta Ley se resuelve lo que en muchos países continúa siendo un problema a la hora de la obtención de la personalidad jurídica, que en este caso es de orden público. Sin embargo, la Ley de Asociación de Municipalidades genera una entidad de derecho privado. Además, la Ley de Mancomunidad Municipal incluye incentivos que facilitan la gestión, tales como el apoyo a la ejecución de proyectos intermunicipales de inversión pública.

El art. 2 de la Ley define a la mancomunidad como “*el acuerdo voluntario de dos o más municipios, colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos*”. Los municipios asociados se regirán por un conjunto de principios* que permitan construir un acuerdo plural, autónomo, eficaz, solidario y sostenible, entre otros.

- Las mancomunidades podrán asumir, según esta ley peruana de cooperación intermunicipal, un conjunto de objetivos determinados por las competencias propias municipales.
- Para ejecutar proyectos que superen el ámbito jurisdiccional de un solo gobierno local.
- Para ejecutar acciones supramunicipales en el marco de cuencas hidrográficas compartidas, corredores viales, turísticos, económicos, zonas ecológicas comunes, etc.
- Para gestionar proyectos ante entidades nacionales e internacionales, públicas y/o privadas, que busquen el desarrollo económico, productivo, social y cultural.
- Para mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión de los gobiernos locales.

Para la creación de una mancomunidad se requiere la aprobación previa de los respectivos concejos municipales, que se sustenta en informes técnicos que den viabilidad a su creación y en el Acuerdo de Concejo correspondiente. Tienen personería jurídica propia y aprueban su estatuto conforme a las normas del Código Civil, debiendo establecer su domicilio, ámbito territorial, objeto y funciones, órganos directivos, recursos, plazo de duración, reglas de disposición de bienes en caso de disolución y otras condiciones necesarias para su funcionamiento. Los órganos directivos de la mancomunidad deben representar a todos

* Los municipios asociados se regirán por los siguientes principios: **a) Integración.** Promueve la integración local como base para la interacción regional y nacional. La articulación de los municipios puede ser económica, social, fiscal, cultural y política. **b) Pluralismo.** Asocia a cualquier municipio al margen de las convicciones políticas, religiosas o de otra índole de sus autoridades. **c) Concertación.** Orienta la distribución concertada de responsabilidades de sus miembros, de otras instituciones y de las organizaciones representativas de la población. **d) Desarrollo Local.** Impulsa el desarrollo local integral y sostenible en armonía con los planes de desarrollo concertado de los municipios asociadas. **e) Autonomía.** Otorga la facultad para ejercer actos administrativos y de administración, con respeto mutuo de las competencias municipales. **f) Equidad.** Apoya la igualdad de oportunidades y el acceso a los beneficios de la población de los municipios que la componen. **g) Eficiencia.** Promueve la optimización y adecuada utilización de recursos en función a los objetivos propuestos. **h) Solidaridad.** Afronta los retos de la gestión local en forma conjunta para obtener resultados satisfactorios. **i) Subsidiariedad.** Prioriza al municipio miembro más cercana a la población como la más idónea para cumplir con los fines de la mancomunidad. **j) Sostenibilidad.** Se sustenta en la integración equilibrada y permanente de los municipios para la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

municipios miembros. La mancomunidad no compromete a las municipalidades que la conforman más allá de los límites establecidos en su estatuto.

Es interesante destacar que, en este caso, las mancomunidades gozan de un conjunto de incentivos por parte de los gobiernos regionales y del gobierno nacional, que apoyan y alientan la cooperación supra-municipal. Los proyectos intermunicipales tendrán prioridad ante la evaluación del Sistema Nacional de Inversión Pública. Además, las mancomunidades tienen prioridad en el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para la obtención de acreditación de los municipios que las integran, en la transferencia de programas sociales y funciones sectoriales. Asimismo, tendrán una tasa de interés preferencial para el financiamiento de maquinarias y equipos, y otras exenciones.

4.11. El caso de Chile

Es interesante el caso de Chile ya que en su legislación contempla claramente la figura las asociaciones de cooperación supramunicipal para la gestión básica de las instituciones municipales, compartiendo personal y elevando de esta forma sus capacidades. De hecho, la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su art. 18 establece que *“dos o más municipios podrán, mediante convenio celebrado al efecto, compartir entre sí una misma unidad, excluidas la secretaría municipal, el administrador municipal y la unidad de control, con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos disponibles”*. La misma Ley, en su art. 44, establece que *“dos o más municipios podrán convenir que un mismo funcionario ejerza, simultáneamente, labores análogas en todas ellas. El referido convenio requerirá el acuerdo de los respectivos concejos y la conformidad del funcionario”*.

En la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, el Título VI regula la conformación y funcionamiento de las asociaciones municipales; y la Ley 20527, la modifica. En su art. 137 establece que *“dos o más municipios, de una misma provincia o no, podrán constituir asociaciones municipales, para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes, o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado”*. El art. 141 indica que la constitución de una asociación será acordada por los alcaldes de los municipios interesados, previo acuerdo de sus respectivos concejos.

Las asociaciones podrán tener por objeto:

- a) La atención de servicios comunes.
- b) La ejecución de obras de desarrollo local.
- c) El fortalecimiento de los instrumentos de gestión.
- d) La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios.
- e) La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, como también de alcaldes y concejales.
- f) La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

Los estatutos de las asociaciones municipales deberán contener, al menos, las siguientes estipulaciones: nombre de la asociación, domicilio, objetivos, derechos y obligaciones de sus miembros, órganos de dirección y de representación, funcionamiento de asamblea y otras normas administrativas y procedimientos. Además, un reglamento establecerá las normas de la asamblea, la elección del directorio y demás órganos de la asociación, el mecanismo para la reforma de sus estatutos, , el mecanismo para la aprobación

del presupuesto y del plan de trabajo anual, la disolución y demás disposiciones relativas a la organización de la asociación.

El directorio de la asociación, integrado por alcaldes y concejales, ejercerá su administración, estando constituido por un mínimo de cinco miembros y deberá contemplar, al menos, los cargos de presidente, secretario y tesorero. La presidencia le corresponderá a uno de los alcaldes de los municipios socios, que tendrá su representación judicial y extrajudicial.

El personal que labore en las asociaciones de municipios chilenos se regirá por las normas laborales del sector privado, aunque les serán aplicables tanto el principio de publicidad de la función pública, consagrado en la Constitución Política de la República, como las normas de la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información de la Administración del Estado.

Los fondos necesarios para su funcionamiento corresponden al aporte municipal, que serán consignados en los presupuestos municipales respectivos. De igual modo, los municipios asociados no podrán garantizar los compromisos financieros que las asociaciones contraigan y éstos no darán lugar a ninguna acción de cobro contra aquéllos.

Las asociaciones podrán disponer de patrimonio propio, que será gestionado de acuerdo a la voluntad mayoritaria de sus socios. Este patrimonio estará formado, principalmente, por:

- Las cuotas de incorporación.
- Las cuotas ordinarias y cuotas extraordinarias, determinadas con arreglo a los estatutos.
- Las donaciones.
- Los bienes y servicios propios.
- La venta de activos.
- Las erogaciones, subvenciones y aportes provenientes de personas naturales o jurídicas, de las municipalidades, o entidades públicas, nacionales o internacionales.

Las asociaciones sólo serán sujeto de subvenciones provenientes de entidades públicas nacionales, fondos concursables o todo otro aporte de recursos de esta naturaleza, aquellas asociaciones que se encuentren vigentes en el Registro Único de Asociaciones.

Existirá un Registro Único de Asociaciones Municipales con personalidad jurídica de derecho privado, a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior. Asimismo, la Contraloría General de la República podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre las asociaciones, respecto de su patrimonio, cualquiera sea su origen.

En el caso de Chile, como en otros países, para la disolución de una asociación se requiere la mayoría absoluta de la asamblea de socios, debiendo constar dicho acuerdo en un acta reducida a escritura pública, de la que deberá notificarse a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en el plazo de 30 días desde su fecha de suscripción.

4.12. Otros países iberoamericanos

En América Latina el proceso de supramunicipalidad viene de la mano de las experiencias europeas, manteniendo su esencia basada en los principios de la asociación en torno a objetivos comunes de competencia municipal.

Colombia reconoce en su Constitución Política, en la Ley Orgánica 80 de 1993 y en la Ley de Modernización Municipal la posibilidad de asociación municipal para la prestación directa de servicios, para la ejecución de obras y de determinadas funciones administrativas que acuerden sus asociados.

En Argentina, debido a la organización Territorial Federal, cada provincia tiene su propia Ley de Régimen Municipal. En todas ellas, se otorga atribuciones para constituir consorcios entre varios municipios o con la Nación o la Provincia para la concreción y/o promoción de emprendimientos de interés común.

En Venezuela, las mancomunidades son entidades locales, y forman el régimen institucional local junto con los municipios, los distritos metropolitanos y las parroquias. Las mancomunidades son entidades formadas mediante acuerdo, celebrado entre dos o más municipios o distritos, o entre estos y uno o más municipios, para la prestación de determinados servicios municipales. Tienen personalidad jurídica propia y no pueden comprometer socios más allá de los límites señalados en su estatuto. Además, los municipios y distritos metropolitanos pueden crear empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados, para cualquier fin de interés local o intermunicipal.

4.13. El caso de España

El asidero del marco normativo actual de las mancomunidades de municipios se encuentra en el artículo 141.3 de la Constitución Española, que indica que “*se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia*”. Igualmente, en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, se determina como competencia exclusiva del Estado las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, lo que motiva que el Estado dicte la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

El artículo 44 de la LBRL regula la legislación básica de mancomunidades de municipios y en su apartado 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.

En España, son las comunidades autónomas las que regulan el procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades, teniendo siempre en consideración que la elaboración de los mismos corresponde a los concejales de los ayuntamientos. Las diputaciones provinciales interesadas emitirán informe y deberán aprobarse los mencionados estatutos por los plenos de los ayuntamientos. La regulación legal de las mancomunidades tendrá, por tanto, referencias a la norma estatal, norma autonómica y sus propios estatutos. A continuación, y a modo de ejemplo, se describe la legislación sobre mancomunidades de municipios de algunas comunidades autónomas españolas.

4.13.1. La legislación autonómica de Extremadura

La Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura permite a los municipios asociarse para la cooperación en la prestación conjunta de servicios, así como para promover el desarrollo social, económico y cultural de sus poblaciones. Esta Ley establece el marco legal para regular la creación, el gobierno, el régimen de organización, el funcionamiento y la supresión de las mancomunidades.

Evidentemente, esta Ley es de aplicación a todas las mancomunidades constituidas o que se constituyan dentro del territorio de esta Comunidad Autónoma. La Ley califica como mancomunidad “integral” aquella que está compuesta por municipios que guardan una continuidad territorial⁹⁹; debiendo cumplir los siguientes requisitos:

⁹⁹ A las mancomunidades integrales sólo podrán incorporarse municipios de Extremadura.

- Determinar en sus estatutos que asumen la gestión mancomunada de ejecución de obras y servicios comunes, adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local.
- Poseer personal propio al servicio de la mancomunidad.
- Continuidad geográfica de los municipios que integran la mancomunidad.
- Compartir entre sí los municipios y entidades locales menores una identidad cultural, geográfica, económica o histórica sustancialmente común y homogénea.
- 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.
- Prestar efectivamente servicios al menos a la mitad de los municipios o entidades locales menores integrados en ella un número de áreas, de competencia municipal, no inferior a cinco¹⁰⁰.

Las mancomunidades podrán acordar la imposición y supresión de tributos propios relacionados con la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales que los regulen.

4.13.2. La legislación autonómica de la Comunidad Valenciana

En el Preámbulo de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana, se recoge que uno de los aspectos clave de la Ley es el fomento de las figuras asociativas municipales; pues se considera que las mismas contribuyen de forma muy efectiva a la mejora en la prestación de los servicios públicos por parte de los entes locales¹⁰¹.

En la legislación valenciana existe la figura de la mancomunidad de interés preferente¹⁰², que se constituyen con el objetivo prioritario de la reactivación económica y demográfica de los municipios que la integran. Una vez constituida la mancomunidad, la Generalitat y la diputación provincial correspondiente adoptarán un Plan de Fomento Especial para apoyar la consecución de los fines que dieron lugar a su creación.

La Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunitat Valenciana es una de las leyes autonómicas que más fomenta las figuras asociativas municipales, lo que deriva en una regulación minuciosa de las mancomunidades. Esta Ley regula el procedimiento de constitución de la mancomunidad (art. 93), sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario¹⁰³.

¹⁰⁰ Las competencias deben ser determinadas reglamentariamente, entre las que a continuación se detallan:

1. Sostenibilidad medioambiental, gestión de los residuos sólidos urbanos y del ciclo del agua.
2. Área de vigilancia, seguridad, guardería rural y policía.
3. Área de sanidad y bienestar social.
4. Área de cultura, educación y deportiva.
5. Área de desarrollo local.
6. Área de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio.
7. Área de infraestructuras, dotaciones y equipamientos.
8. Área de participación ciudadana, igualdad, información y comunicación.

¹⁰¹ **art. 1. 2.** Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales, las entidades locales menores, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios. **art. 91.** Las mancomunidades son asociaciones voluntarias de municipios que se constituyen para gestionar y/o ejecutar planes, realizar proyectos y obras o prestar servicios de su competencia.

¹⁰² **art. 107.** Mancomunidades de interés preferente.

¹⁰³ Contenido de los estatutos. (art. 94):

- a. Denominación.
- b. Relación de municipios integrantes.
- c. Objeto, competencias y potestades.

Se recoge la posibilidad de que los estatutos de la mancomunidad recojan fórmulas de colaboración y asistencia con entidades locales menores pertenecientes a municipios no integrados en la mancomunidad, que así lo soliciten. En este caso éstas podrán participar con voz, pero sin voto en sus órganos de gobierno.

Mientras que por definición la adhesión a la mancomunidad sólo puede ser voluntaria, la Ley distingue entre la separación voluntaria o unilateral y forzosa. El procedimiento de adhesión y separación voluntaria o unilateral de uno o más municipios se regulará en los estatutos requiriendo en todo caso acuerdos adoptados por mayoría absoluta de la corporación afectada y del pleno de la mancomunidad. Sin embargo, en el supuesto de separación voluntaria o unilateral, éstos recogerán en todo caso la obligación de cumplimiento de obligaciones pendientes y la de notificarlo con un año de antelación. Igualmente, los estatutos regularán el procedimiento y causas de separación forzosas. Serán siempre causa de separación forzosa el persistente incumplimiento del pago de sus aportaciones y el incumplimiento de aquellas otras actuaciones necesarias para el correcto desenvolvimiento de la mancomunidad, a las que se esté obligado según los estatutos.

En cuanto a la organización y funcionamiento de la mancomunidad, la Ley distingue entre los órganos necesarios y los complementarios. Son órganos necesarios en todas las mancomunidades el Presidente y el Pleno. En el Pleno, cada municipio estará representado por dos vocales, el Alcalde y otro concejal, elegido por mayoría absoluta por el respectivo Pleno municipal.

Las mancomunidades con población superior a 20.000 habitantes deberán contar, además, con la Junta de gobierno y las Comisiones Informativas. En las demás mancomunidades estos órganos serán potestativos. Los estatutos podrán además crear otros órganos cuando se considere necesario por el volumen de actividad o número de municipios lo aconseje.

La Ley establece el voto ponderado (art. 100) a la hora de elegir entre los sistemas de representación municipal en los órganos de gobierno; mediante el cual, a todos los municipios se les otorga un número igual de representantes, pero a la hora de votar se atribuye un número de votos proporcional al peso específico del municipio representado. En este sentido, en las votaciones del Pleno se utilizará el voto ponderado, tomando como referencia el número de concejales que corresponden a cada municipio, conforme se establece en el artículo 179 de la ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, Reguladora del Régimen Electoral General.

El Pleno de la mancomunidad aprobará anualmente, junto con el presupuesto, la correspondiente plantilla de personal propio que comprenderá todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios y laborales (103). La selección y régimen jurídico de este personal, así como la provisión de los puestos de trabajo existentes, se regirá, al igual que para el resto de las Corporaciones Locales, por lo establecido en la normativa básica sobre función pública, régimen local y resto de la legislación aplicable.

d. Órganos de gobierno, su composición y atribuciones respectivas. En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados, mediante la participación al menos del alcalde.

e. Sede de los órganos de gobierno y administración.

f. Forma de designación y cese de los órganos de gobierno.

g. Normas de funcionamiento.

h. Régimen económico y financiero. Criterios para las aportaciones de los municipios miembros, así como, en su caso, el régimen de constitución y ejecución de avales para garantizar las aportaciones de los municipios.

i. Régimen jurídico del personal, de conformidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 159.3 de la Ley 8/2010.

j. Causas determinantes de la separación forzosa de sus miembros.

k. Supuestos de disolución de la mancomunidad.

l. Normas sobre la liquidación de la mancomunidad.

m. Procedimiento de modificación de los estatutos cuando no sea consecuencia de la modificación de la mancomunidad según lo dispuesto en el art 95.

De la misma forma, y en función del volumen de la actividad previsible, podría establecerse que el personal de la mancomunidad no fuera propio sino de los municipios mancomunados, que podrían articular un sistema rotatorio de cesión del personal necesario, de acuerdo con el artículo 90 de la Ley 8/2010.

4.13.3. La legislación autonómica de Aragón

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, establece en su art. 2. 2 que las mancomunidades de municipios tienen la condición de Entidades Locales. Así mismo, en el *Capítulo IV. Mancomunidades de Municipios*, el art. 77 indica que los municipios aragoneses tienen el derecho de asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia y la intervención coordinada en aquellos que promuevan el desarrollo económico y social de su ámbito. De la misma forma, el art. 78, que se refiere a las potestades, dispone que en la esfera de sus competencias, corresponden a las mancomunidades las potestades y prerrogativas reconocidas a las entidades locales básicas con las siguientes especialidades:

- Las potestades financiera y tributaria, limitadas al establecimiento de tasas por prestación de servicios o realización de actividades, imposición de contribuciones especiales y fijación de tarifas y precios públicos.
- La potestad expropiatoria para la ejecución de obras y servicios corresponderá a los municipios donde se hallen situados los bienes de necesaria ocupación, que ejercerá dicha potestad en beneficio y a petición de la mancomunidad.

En el caso de Aragón, igual que en otras comunidades autónomas españolas, destaca la figura de las Mancomunidades de Interés Comarcal. En el art. 86. 1., de la Ley de Administración Local, se indica que la Diputación General podrá calificar a una mancomunidad como de interés comarcal cuando la importancia de los fines mancomunados, la capacidad de gestión y la adecuación de su ámbito territorial a la delimitación comarcal lo justifiquen. Esta declaración de interés comarcal supondrá el derecho de formalizar convenios con la Diputación General de Aragón, que garanticen la percepción estable de aportaciones para el funcionamiento y mantenimiento de los servicios mancomunados, así como la posibilidad de asumir delegaciones de competencias.

En esta Comunidad Autónoma el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón que establece que *“los municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes, podrán constituirse en comarcas que gozarán de la condición de entidades locales. Las comarcas tendrán a su cargo la prestación de servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio dentro de Aragón”*. Es interesante conocer estas mancomunidades comarcales de Aragón, pues en América Latina, en los últimos años, han surgido un sin número de mancomunidades que representan territorios con identidad, adecuados para promover procesos de desarrollo económico local.

En definitiva, este enfoque “territorial” permite a los municipios definir una política de desarrollo a partir de su propia realidad, impulsando los activos, superando las dificultades, atendiendo las necesidades y aprovechando las oportunidades que ofrece un determinado territorio. En este sentido, lo que viene siendo novedoso en América Latina con el nacimiento reciente de políticas de desarrollo de los territorios rurales, es una antigua práctica en España.

4.13.4 La legislación autonómica de otras comunidades

La Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, establece que “*se potenciarán las figuras asociativas de los municipios, tanto para la prestación de servicios (mancomunidades), como para el funcionamiento de los mismos (agrupaciones)*”.

Las primeras se plantean como una respuesta alternativa a los pequeños municipios, que están condenados a desaparecer, y puedan de esta manera prestar los servicios y paliar las posibles desigualdades intermunicipales¹⁰⁴.

Las mancomunidades gozan de carácter de Ente Local y tienen plena capacidad y personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines propios, independiente de la de los municipios que la constituyen. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha podrá delegar el ejercicio de competencias propias a los municipios de más de 10.000 habitantes y a mancomunidades siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública, y se alcance una mayor participación ciudadana, en materias que afecten a los intereses propios de los Entes Locales.

La Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja establece que los municipios riojanos tienen el derecho de asociarse con otros en mancomunidades, para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia, y la intervención coordinada en aquellos asuntos que promuevan el desarrollo económico y social de su ámbito territorial.

En cuanto a las potestades de las mancomunidades en La Rioja, podríamos hablar de dos tipos. Las potestades financiera y tributaria, limitadas al establecimiento de tasas por prestación de servicios o realización de actividades, fijación de tarifas y precios públicos. Y la potestad expropiatoria para la ejecución de obras y servicios, que corresponderá al municipio donde se hallen situados los bienes de necesaria ocupación, que ejercerá dicha potestad en beneficio y a petición de la mancomunidad.

La Ley 20, , Municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares, de 15 de diciembre de 2006, establece en el Título III. Otras Entidades Locales, en su Art. 30, el derecho de asociación de los municipios. En este caso, es interesante que para que los municipios puedan mancomunarse no es indispensable que haya entre ellos continuidad territorial, si ésta no se requiere por la naturaleza de las finalidades de la mancomunidad.

Por otro lado, el art. 31 de esta Ley, establece la figura del Convenio Intermunicipal. Cuando no se considere necesario crear una persona jurídica nueva, los ayuntamientos afectados pueden formalizar convenios entre ellos para la prestación de servicios o actividades de su respectivo interés.

Sin embargo, el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, Ley 14/1990, de 26 de julio, prohíbe las mancomunidades de Cabildos Insulares. En su art. 35. 1. indica que los Cabildos Insulares no podrán mancomunarse, ni siquiera para la prestación conjunta de servicios propios o transferidos.

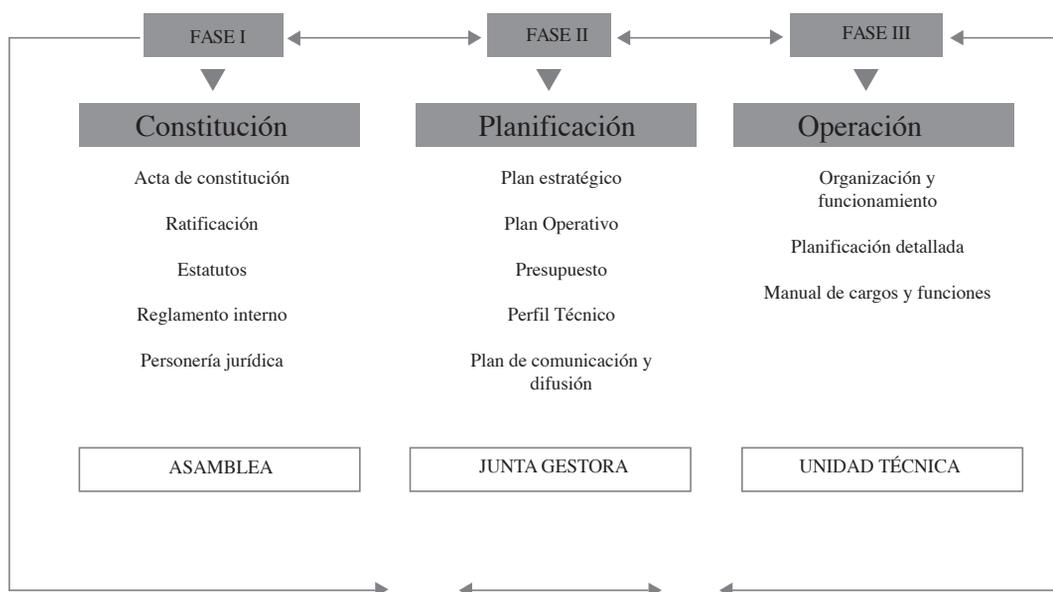
¹⁰⁴ Capítulo I. Mancomunidades. art. 39. Los municipios podrán constituirse en mancomunidades, en orden a la prestación de servicios y ejecución de obras de su competencia.

5. ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN Y GESTIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS

Una mancomunidad de municipios se construye en **tres fases o etapas**.

- 1º Constitución y definición del marco legal y normativo.
- 2º Planificación estratégica y operativa.
- 3º Desarrollo organizacional e instalación de capacidades técnicas.

Ilustración 4 Fases para la construcción de una mancomunidad de municipios



Fuente: elaboración propia

5.1. Constitución y definición del marco legal y normativo

La fase de constitución es una de las más importantes, aunque pueda parecer menos llamativa, pues contribuye a definir su base normativa, así como la orientación de su objetivo.

La construcción de una mancomunidad comienza por la celebración de un **pacto político** que debe ser acompañado por la búsqueda de un **objetivo común**. En este sentido, es importante que las autoridades locales, apoyadas por sus equipos técnicos municipales, hagan un análisis de los problemas que les afectan o las oportunidades de desarrollo que son comunes a todos los municipios, y que son susceptibles de un abordaje conjunto. Esta reflexión les ayuda a definir mejor la finalidad y los objetivos de la mancomunidad. Es importante evitar constituir una mancomunidad solo por “moda”, o para resolver aspectos coyunturales o temporales, o por influencias externas. Esta debe ser construida en base a decisiones responsables y sostenibles en el tiempo.

Es necesaria la inversión de tiempo que las autoridades locales deben dedicar al debate para forjar, desde el inicio, la visión estratégica de la mancomunidad. Para ello, es conveniente el apoyo de especialistas que faciliten este proceso. En esta fase se suele elaborar el plan estratégico de la mancomunidad, y se toman decisiones sobre las normas internas, estatutos y otros aspectos que van a definir y regular el marco de actuación y de trabajo de la mancomunidad en el futuro.

En esta primera fase de trabajo con las autoridades municipales es importante incentivar, trabajar y promover una actitud diferente de gestión pública; que supere la visión localista a la que se está acostumbrada. La gestión pública local con enfoque supramunicipal requiere de una necesaria colaboración entre los municipios en pro de un resultado común. Para ello, es conveniente incorporar y fomentar los siguientes elementos:

- El trabajo en equipo, el diálogo, la comunicación y la toma de decisiones por consenso.
- La tolerancia, la solidaridad y el respeto al otro.
- Una perspectiva incluyente que favorezca la equidad y el pluralismo político.
- La transparencia, la información y la participación ciudadana.
- El manejo de la gestión acorde a lo planificado.
- La responsabilidad y el cumplimiento de compromisos adquiridos.

De forma preliminar, independientemente de regulaciones específicas que genere la mancomunidad, se pueden destacar cuatro documentos legales que acompañan su proceso de institucionalización:

- Acta de constitución.
- Estatutos.
- Reglamento de régimen interno.
- Personalidad jurídica.

Este documento no expone un análisis de cada marco regulatorio, y por tanto, del grado de autonomía de la mancomunidad con respecto a sus municipios socios; sino que de manera genérica se entiende que la mancomunidad es un instrumento intermunicipal para la gestión de competencias de forma colaborativa. La relación de tutela y/o jerarquía se expresa en la normativa de cada país, por lo que todo aquello que concierna a los asuntos de la mancomunidad deberá seguir el correspondiente cauce legal.

Se observa que la naturaleza jurídica de las mancomunidades es necesariamente pública ya que asumen competencias de vocación municipal. En algunos países son consideradas entes públicos que forman parte de la Administración Pública, aunque en otros son una especie de híbrido pues se les califica de asociaciones sin fines de lucro, pero de derecho público. Por ejemplo, como ya hemos visto en República Dominicana se legalizan, según indica la Ley 176-07 de los Municipios, bajo la Ley 122 de Asociaciones Civiles.

En muy pocos ordenamientos jurídicos se establece la estructura interna de las mancomunidades. En general, serán los estatutos de cada mancomunidad los que definirán la estructura interna: órganos de gobierno y de gestión. En este sentido, los estatutos se convierten en un instrumento esencial para su funcionamiento.

Como ya se ha dicho la única fuente de financiación claramente establecida en la normativa es la cuota de los municipios asociados. Aunque en todos los países existe la posibilidad de que las mancomunidades sean receptoras de otros fondos públicos y privados, en forma de subvenciones o donaciones. Además, las mancomunidades tienen la capacidad legal para generar ingresos, sea reconociéndoles la po-

testad tributaria, para la venta de servicios, o como sujetos de crédito. En este sentido, todos los marcos normativos permiten la legalización y la obtención de personalidad jurídica, para lo cual deberán tener los estatutos aprobados.

5.1.1 Acta de Constitución

Los gobiernos locales aprueban la adhesión en mancomunidad y autorizan a los alcaldes a firmar el Acta de Constitución que exprese su voluntad de asociarse. Cada corporación o concejo municipal debe respaldar esta decisión y quedar así establecido en la normativa municipal mediante una certificación o resolución, aprobada por la mayoría de concejales o regidores. En orden de consolidar su legitimidad y su espíritu democrático, es conveniente en esta etapa informar a la ciudadanía, aunque en algunos casos el respaldo social está previsto en su normativa como condición necesaria.

El contenido del Acta no necesita ser demasiado amplio y complejo, basta con mencionar el nombre de los municipios integrantes de la mancomunidad que deciden voluntariamente su conformación, y el nombre de la misma y su finalidad. Este documento, después de ser firmado por las autoridades locales, previa aprobación de los respectivos concejos municipales, servirá para elaborar los estatutos de la mancomunidad.

En resumen, en general el procedimiento de creación de una mancomunidad se realiza conforme a las siguientes pautas:

- 1° Los concejos municipales adoptan una resolución manifestando su interés, y apoderando a sus alcaldes para que instalen la asamblea constitutiva que promueve su creación.
- 2° Los alcaldes elaboran los estatutos de la mancomunidad, que son aprobados en asamblea estatutaria. En esta asamblea se elegirá una junta directiva o gestora, normalmente, integrada por el alcalde de cada uno de los municipios.

5.1.2 Estatutos

Es necesario que una mancomunidad establezca su marco normativo, elaborando y aprobando sus estatutos de manera consensuada y ratificada por los concejos municipales.

La disponibilidad de Estatutos permite a los gobiernos locales conocer las funciones atribuidas a la mancomunidad, que debería ejercer con independencia, aunque siempre bajo el control de las autoridades municipales.

En general, los Estatutos de las mancomunidades de municipios expresarán lo siguiente:

- Los fines de la misma.
- Los municipios que la integran.
- Los órganos de gobierno y la estructura administrativa y financiera.
- Domicilio o sede.
- El número y forma de designación de los representantes de los municipios socios en sus órganos de gobierno.

- Los recursos económicos y materiales.
- El plazo de vigencia de la misma.

Ilustración 5 Esquema de estatutos

DENOMINACIÓN, ÁMBITO Y ATRIBUCIONES	
Denominación	
Término de referencia: enumeración acumulativa de municipios que la integran y de las competencias implicadas	
Ámbito	
Espacio territorial donde se ejercen las competencias	
Atribuciones	
Espacio territorial donde se ejercen las competencias	
Objeto	Competencia
Rasgos que la caracterizan con cierta amplitud. P. ej. De abastecimiento de agua	Enumeración de servicios que presta de cumplimiento obligatorio
	Propias: Transferidas para la prestación asociativa
	Encomendadas: Carácter temporal

Otros elementos de menor importancia, pero que se sugiere que se incluyan son:

- Procedimientos para la adhesión de nuevos miembros y la separación de otros.
- Causas y procedimientos de disolución de la mancomunidad.
- Normas de liquidación de la mancomunidad.
- Procedimiento para la modificación de los estatutos.

Ilustración 6 Órganos de gobierno y administración

Organización	Funcionamiento
ASAMBLEA Decisiones importantes Presidida por un Presidente / Secretario Ponderada en función de la población, presupuesto etc.	Estatutos + Reglamento de Régimen Interno
	Régimen Administrativo
COMISIONES U ÓRGANOS COMPLEMENTARIOS Junta Directiva Unidad Técnica Comisiones consultivas	Aplicar la Ley de Procedimiento Administrativo como Entidad de derecho Público
	Recursos Económicos
	Tributos
	Aportaciones de los municipios / cuotas
	Operaciones de Crédito
	Multas

Es conveniente que se deje a normas reglamentarias de rango inferior otros aspectos relacionados con la gestión técnica de la mancomunidad. Aunque son muy importantes, suelen modificarse con cierta frecuencia lo que obligaría a una revisión continua de los estatutos, con la complejidad que ello conlleva.

El órgano de dirección de la mancomunidad estará formado por representantes de los municipios socios, designados en función de lo que indique la normativa al uso. Como ya se ha dicho, estarán a su vez compuestos por órganos unipersonales: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y tantos vocales como municipios socios.

Los estatutos definirán la forma de votación de aquellas decisiones sobre las cuales los representantes municipales requerirán la aprobación previa de su respectivo gobierno local.

En los Estatutos es conveniente sentar las bases democráticas del funcionamiento de la mancomunidad, siendo necesario establecer unas reglas claras que garanticen la legitimidad de las decisiones que se tomen en su seno, pudiéndose hacer de dos maneras, en función del modo de representatividad elegido para definir el papel de la Asamblea General:

- El modelo de **Asamblea General** que está conformada por todos los alcaldes de los municipios socios. De esa forma, una vez apruebe la asamblea sus decisiones, deben ser ratificadas por el concejo municipal si no han sido previamente delegadas; por lo que el control político a la toma de decisiones se establece en cada gobierno local.
- El modelo de **Asamblea General Ampliada** que está conformada por los alcaldes y concejales de los municipios miembros. En ese caso la representatividad en la asamblea es mayor, por lo que el control político en la toma de decisiones se establece en el seno de la asamblea.

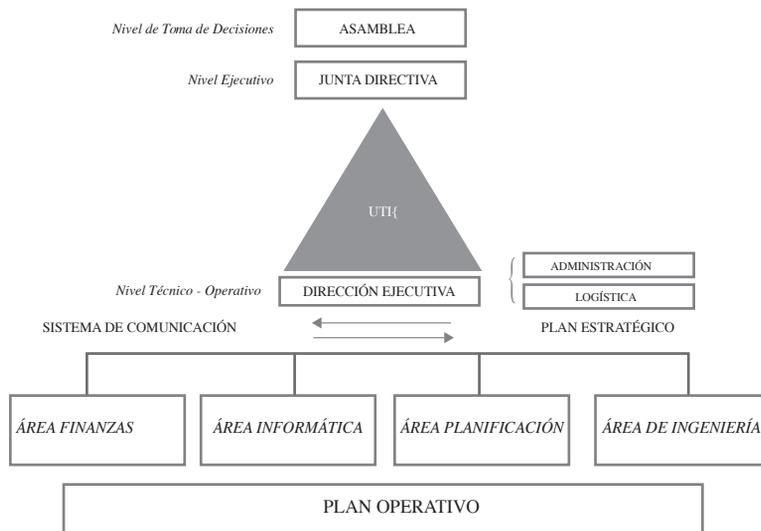
En ambos escenarios, hay que decidir sobre la forma y la calidad del voto a la hora de tomar decisiones:

- Si es un voto **por municipio**, éste deberá consensuarse en cada gobierno local y trasladado a la asamblea, llevando las posiciones ya acordadas previamente. En ese sentido, se decide en función de los intereses del municipio.
- Si es un voto por representante se promovería la reproducción del juego de mayorías - minorías o el rol de los partidos, según sea su ideología, según sean los intereses de sus representados o según sean las posiciones del partido. Prevalece el juego democrático, aunque en ocasiones puede ser más difícil establecer consensos.

En general, es fundamental tomar una decisión sobre:

- Si participan todos los concejales de cada municipio, podría darse el caso que municipios de mayor tamaño contarán con mayor representatividad en el quórum de la asamblea. También es habitual que el aporte económico de los municipios más grandes sea mayor.
- Si se iguala el número de representantes en la asamblea por municipio, independientemente de su tamaño, población, número de concejales o presupuesto.

Ilustración 7 Estructura orgánica de una mancomunidad



Fuente: elaboración propia

Por otro lado, es necesario dejar establecidos en los estatutos espacios y **mecanismos de participación social** en la gestión pública de la mancomunidad; siempre de acuerdo a lo que la normativa permita. En ese sentido, y con el objetivo de promover la participación social en la gestión pública de la mancomunidad es conveniente:

- Favorecer que los espacios de toma de decisiones de la mancomunidad (Asamblea General y Junta Gestora) puedan ser abiertos al público, con derecho a voz, especialmente cuando se tomen decisiones que afecten a un determinado grupo de ciudadanos.
- Incentivar, independientemente de los espacios o mecanismos creados, un proceso de información ciudadana continuo y transparente, que permita a la población conocer las actividades, las decisiones, los proyectos, los acuerdos y los presupuestos que se construyan en el seno de la mancomunidad. Este proceso es conveniente iniciarlo con la consulta pública sobre la constitución de la mancomunidad, y la posterior publicación y divulgación de sus estatutos.

Existen marcos regulatorios más restrictivos y otros que permiten a la ciudadanía una mayor implicación en la gestión de la mancomunidad; pero cómo mínimo, es conveniente que pueda existir:

- Un **Consejo Consultivo** que permita a los ciudadanos representados en los Consejos de Desarrollo Municipales y a los representantes de organizaciones sociales, empresariales o grupos comunitarios, participar en los órganos de gobiernos y/o gestión de la mancomunidad.
- **Comisiones de Trabajo**, que permitan establecer líneas de coordinación, supervisión y ejecución de tareas de forma participativa con representantes de las organizaciones privadas y asociaciones civiles interesadas, o con experiencia en un área determinada de trabajo de la mancomunidad.

5.1.3 Reglamento interno

El reglamento interno es una norma complementaria a los estatutos que regula aspectos de gestión operativa de la junta directiva y de su unidad técnica intermunicipal.

Su forma y su contenido dependerán del tipo de estatutos existentes, así como del proceso de discusión realizado para regular las actividades de la mancomunidad. También, el reglamento puede ser el documento que regule un acuerdo o convenio intermunicipal, ya que este modelo de asociación de municipios es menos complejo, no tiene personalidad jurídica, y por tanto no requiera la aprobación de unos estatutos para su tramitación.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que el reglamento amplía, o complementa, a los estatutos, en aspectos no especificados en los mismos o que no tienen un desarrollo suficientemente amplio. En ningún caso podrá su contenido ser contrario al de los estatutos. Su existencia no es obligatoria, pero sí conveniente porque permite darle un rango de norma a determinados acuerdos sobre la gestión de la mancomunidad. Además, la ventaja es que su modificación normalmente no requiere la mayoría cualificada que sí exige la reforma estatutaria. Lo que este documento viene a regular son los mecanismos de celebración de las reuniones de los órganos de la mancomunidad, el régimen disciplinario, el proceso de elección a sus órganos, la presentación de candidaturas y, en general, otros aspectos que, en los estatutos figuran de un modo superficial.

5.1.4 Personalidad jurídica

La personalidad jurídica aporta mayor autonomía en la gestión de las atribuciones, así como mayor legitimidad ante instituciones y organizaciones nacionales e internacionales.

Una mancomunidad que no se legaliza es un acuerdo o convenio intermunicipal para la gestión de una actividad pública. La personalidad jurídica no es estrictamente necesaria para el funcionamiento de una asociación de municipios, siempre que esté respaldada por cada uno de los gobiernos locales para su funcionamiento. Para ello, será necesario establecer reglas claras que permitan legalizar todos sus actos a través de los concejos de gobierno. Existe como se mencionó anteriormente la figura del reglamento para esta tarea.

Como ya se ha visto, cada país cuenta con una normativa que permite a los gobiernos locales legalizar a sus mancomunidades; que las regula y establece los procedimientos para su registro. Normalmente, existe el **Acta de Constitución y los Estatutos** debidamente aprobados por cada concejo municipal.

En cualquier caso, la información del órgano competente solicitada es:

- Nombre de la nueva entidad: (*Mancomunidad de Municipios de ...*).
- Relación de municipios miembro.
- Misión y objetivos de la constitución.
- Área geográfica donde realizará sus labores.
- Domicilio principal de la mancomunidad.

Como ya se ha dicho, algunos especialistas consideran que existe una contradicción pues en muchos países se legalizan mediante la ley que regula las asociaciones sin fines de lucro, aunque las mancomunidades tienen rango de entidad de la administración local al ser conformada por gobiernos locales y asumir competencias de naturaleza pública. En un futuro esta situación debe ser resuelta porque la naturaleza de las mancomunidades es eminentemente de derecho público.

5.2 Planificación estratégica y operativa

La planificación, como herramienta primordial y complementaria a la toma de decisiones, marcará la ruta de las acciones a desarrollar por la mancomunidad, de una forma racional y coherente con sus objetivos planteados y con sus recursos disponibles.

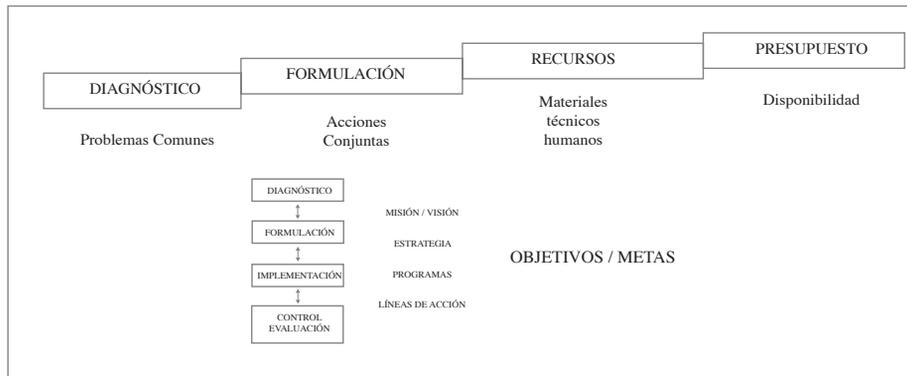
Una eficaz **ejecución** de las acciones previstas permitirá alcanzar los objetivos propuestos; lo que dependerá del grado en que la mancomunidad se concentre en lo planificado. Por ello, es necesario un sincero análisis de la viabilidad de los objetivos planteados, y de si éstos son alcanzables con los recursos destinados. También, es necesario establecer reglas claras para garantizar y favorecer que el trabajo técnico se orienta, exclusivamente, a lo planificado y está ajeno a la improvisación. En definitiva, la planificación debe ser un proceso realista que conjugue una visión política orientada a la gestión técnica para la consecución de resultados relacionados con los objetivos propuestos; de lo contrario el proyecto intermunicipal fracasará.

Cómo punto de partida se recomienda realizar un **breve estudio o diagnóstico** sobre la situación de la prestación de servicios y/o las oportunidades desarrollo territorial. El objetivo del diagnóstico es contar con un mínimo de información sobre la situación institucional de los municipios sobre el entorno donde la mancomunidad va a intervenir, que ayude a formular la planificación.

5.2.1 La planificación estratégica

Existen dos niveles de planificación: estratégica y operativa. La **planificación estratégica** es un proceso que nos marca la cancha de juego y de acción en un futuro determinado en el tiempo, permitiendo a la mancomunidad ubicarse en su contexto con el objetivo de definir los lineamientos programáticos y estratégicos del desarrollo futuro y deseado.

Ilustración 8 Esquema de elaboración del plan estratégico



Fuente: Elaboración propia

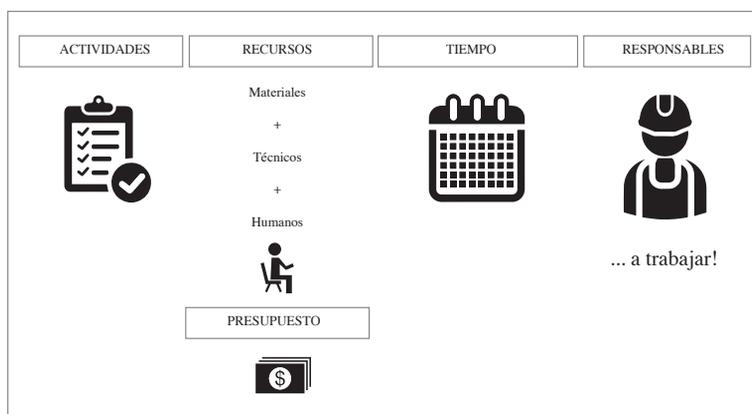
Con la elaboración de esta planificación estratégica se procura lograr y estimular una mayor participación de la población y de las organizaciones existentes en el territorio; y de esta forma conjugar todos los esfuerzos y aprovechar al máximo los recursos existentes para el logro de los objetivos perseguidos.

Por otro lado, esta planificación permite conjugar y articular las acciones de la mancomunidad de manera armónica y complementaria con la planificación existente en cada uno de los municipios socios; de forma que las actividades de la mancomunidad no entorpezcan, sino que contribuyan al desarrollo de cada uno de ellos.

5.2.2 La planificación operativa

Para que el plan estratégico tenga el éxito deseado, este debe concretarse en **planes operativos** que favorezcan su ejecución. Estos son una guía cronológica y ordenada de trabajo por actividades, que procura satisfacer las necesidades y dar solución a los problemas de mayor prioridad en el desarrollo de la asociación. Los planes operativos tienen una duración determinada de corto plazo, pudiendo ser anuales o plurianuales.

Ilustración 9 Esquema de elaboración del plan operativo



Fuente: elaboración propia

Además de ordenar las acciones, el plan operativo permite definir los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para llevarlo a cabo. De ahí que se definan las aportaciones de recursos y se instale el equipo técnico de la mancomunidad después de elaborar su plan operativo.

5.3 Desarrollo organizacional

En esta fase se fortalece la mancomunidad como institución, se consolida desde el punto de vista organizativo, administrativo y financiero; y se proyecta su imagen institucional.

5.3.1 Instalación de capacidades técnicas

Una vez constituida la mancomunidad, aprobados sus estatutos y/o reglamento, elegidos sus órganos de gobierno, legalizada su personalidad jurídica y elaborados sus planes estratégico y operativo, se definen los procedimientos administrativos y se instala la **unidad técnica intermunicipal (UTI)**.

La unidad técnica intermunicipal (UTI) es el órgano de gestión de la mancomunidad, conformado por un equipo técnico interdisciplinario que ejecuta su plan operativo y brinda la asistencia técnica necesaria para cumplir con sus objetivos.

Es importante que este equipo haya sido seleccionado de forma consensuada por sus méritos y su capacidad demostrada. La UTI depende jerárquicamente de la junta directiva de la mancomunidad, y tiene como función principal la de ejecutar las acciones planificadas. Efectivamente, los municipios unidos pueden contratar un equipo de profesionales que eleven la capacidad técnica destinada a la gestión de competencias municipales.

Otra de las funciones de la unidad técnica intermunicipal es la de promover el espíritu asociativo entre las autoridades y funcionarios municipales. Los alcaldes gestionan un equipo compartido con otros municipios, lo que les permite establecer una relación de colaboración dirigida a la consecución de objetivos comunes de manera conjunta. Superar la visión individualista y localista de los alcaldes que dirigen su mirada hacia los problemas de su propio municipio no es fácil, por lo que si cooperación ofrece resultados es muy valioso para mostrar las bondades de la gestión pública supramunicipal.

Ilustración 10 Unidad Técnica Intermunicipal



Fuente: elaboración propia

Además de gestionar y administrar los servicios públicos mancomunados, oportunamente, la unidad técnica intermunicipal (UTI) podría contribuir al desarrollo de las siguientes acciones:

- Participar en el proceso de celebración de convenios, contratos y acuerdos para la promoción de acciones en el territorio de la mancomunidad.
- Preparar y gestionar los proyectos para acceder a recursos financieros, ya sea de carácter público o privado, así como ejecutarlos o darles seguimiento.
- Levantar diagnósticos sobre los sectores competencias de la mancomunidad que sirvan como herramienta de planificación.
- Establecer propuestas de formación y mejora de las capacidades técnicas de cada municipio.
- Asesorar a los municipios en la formulación e implementación de los planes de desarrollo municipales, que deben estar alineados con el plan estratégico de la mancomunidad.

- Participar en procesos de planificación sectorial junto con otras instituciones nacionales.
- Establecer y gestionar un sistema de comunicación, divulgación e información ciudadana.
- Gestionar otros recursos, por delegación, para la realización de acciones en el territorio de la mancomunidad.
- Apoyar y estimular la coordinación interinstitucional con otras instancias del territorio y otras instituciones públicas.
- Redactar informes temáticos que afectan al desarrollo del territorio de la mancomunidad.
- Apoyar la celebración de reuniones de los órganos de gobierno de la mancomunidad y otras de particular importancia para la misma.
- Etc.

La unidad técnica intermunicipal debe trabajar:
• Dentro del marco legal de la mancomunidad.
• Respondiendo a los objetivos de la mancomunidad.
• En función de los planes estratégico y operativo.
• De forma coordinada con las autoridades municipales, diferentes organizaciones comunitarias, dependencias gubernamentales, instituciones públicas, privadas o de cooperación internacional.
• Con el fin de generar propuestas de proyectos viables que contribuyan al desarrollo sostenible de las entidades de la administración local y de la región.

Los gastos de operación en que incurre la UTI serán absorbidos por la mancomunidad, a través de sus propios recursos o a través de la gestión de fondos externos:

- Aportaciones periódicas que los municipios hagan (cuota).
- Recursos obtenidos por la gestión de servicios específicos.
- Fondos provenientes de la gestión o ejecución de proyectos.
- Fondos provenientes de donaciones o préstamos.
- Otras actividades extraordinarias.

Las mancomunidades presentan un espacio público, oportuno y favorable para evolucionar positivamente en aspectos de contratación de personal, siguiendo criterios de equidad y eficiencia; de modo que se pueda conformar un equipo multidisciplinar que responda a las necesidades técnicas requeridas. En cualquier caso, es fundamental que contemplen lo que al respecto establecen las leyes relativas al servicio público.

Dado que la mancomunidad está conformada por varias entidades de la administración local, cuyos gobiernos locales en ocasiones son de diferente orientación política, se favorece la selección de su personal técnico mediante concurso público. Esto garantiza su permanencia más allá de las transiciones políticas; además de adecuar las necesidades de los puestos a los perfiles de los técnicos contratados, lo que da como resultado la conformación de un equipo de calidad.

El equipo técnico intermunicipal debe ser seleccionado en base a:
• Los objetivos y los planes establecidos.
• Las necesidades priorizadas y los recursos disponibles.
• Los criterios de selección por mérito y no discriminatorios.
• Un proceso de concurso transparente.

Para poder optar a los puestos disponibles, los aspirantes deberán presentar, en los plazos indicados en la convocatoria pública, la documentación requerida y cumplir con sus requisitos.

Requisitos que suelen contener las convocatorias:
• Remitir la solicitud motivada de participación en el concurso.
• Presentar la Hoja de Vida o Currículum Vitae.
• Contar con los méritos académicos solicitados.
• Contar con un mínimo de experiencia laboral en desarrollo local.
• Contar con experiencia laboral en actividades afines al desarrollo municipal.
• Tener disponibilidad para residir en el territorio de la mancomunidad.
• Tener conocimiento de la legislación municipal y de la normativa afín.

5.3.2 Marco financiero

La normativa suele establecer que los municipios participarán con la cuantía calculada de acuerdo a los criterios que se establecen en los estatutos, mediante la entrega directa para garantizar la suficiencia financiera y ejecutar las competencias delegadas. No obstante, también suelen gestionar otros fondos como se verá más adelante.

Los municipios deben garantizar un fondo para la financiación de la mancomunidad que debe ser gestionado cómo renta pública, por lo que se deben aplicar los mismos criterios de gestión y transparencia que al presupuesto municipal.

a) Presupuesto y contabilidad

El presupuesto es una herramienta que permite que la mancomunidad haga un cálculo anticipado de los gastos para que se lleven a cabo los planes establecidos. Es absolutamente necesario prever el pago de los salarios de su personal técnico, y que éstos puedan contar con los elementos precisos para desarrollar sus funciones.

Conocer el presupuesto con antelación permite realizar la debida reserva de recursos financieros destinados a la gestión de la mancomunidad; e informar a los consejos municipales para que aprueben y respalden su transferencia.

La contabilidad es un elemento importante del control financiero interno sobre las actividades y recursos. Proporciona un marco de referencia para asignaciones de responsabilidad para áreas específicas

de actividad y, al mismo tiempo, es la base para la presentación de informes y uno de los medios para examinar las operaciones. La contabilización de las operaciones por áreas específicas de actividad es uno de los medios más eficaces para fijar la responsabilidad financiera, y debe tomarse en cuenta al desarrollar el sistema de contabilidad y la presentación de informes.

b) Cuota (aportaciones de los municipios)

La cuota es el presupuesto transferido periódicamente por los municipios para el funcionamiento de la mancomunidad; siendo la base para la sostenibilidad y la autonomía financiera de la misma. También es una condición para garantizar la autonomía política e institucional de la mancomunidad, impidiendo que otras entidades incidan en la toma de decisiones o el establecimiento de políticas locales de vocación municipal.

Que la mancomunidad cuente con el apoyo económico de los municipios miembros implica:
<ul style="list-style-type: none"> • Confianza y visión de futuro altamente positivas.
<ul style="list-style-type: none"> • Altas expectativas establecidas sobre lo que quieren hacer y construir a través de la mancomunidad. Ese presupuesto indica un ritmo y una velocidad determinada, de lo que esperan lograr, de la capacidad que quieren tener y de cómo quieren hacerlo.
<ul style="list-style-type: none"> • Respaldo a la hora de tomar decisiones o de considerar contrapartidas a proyectos con financiamiento externo.
<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad sobre los profesionales que conforman la unidad técnica intermunicipal.
<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía para la gestión, evitando la injerencia y dependencia externa, así como rompiendo hábitos paternalistas.
<ul style="list-style-type: none"> • Muestra de seguridad y confianza a la hora de establecer convenios, alianzas estratégicas y acuerdos de coordinación y cooperación interinstitucional.

c) Ingresos por la prestación de servicios

Estos ingresos provienen de las tasas cobradas por la prestación del servicio o los servicios mancomunados, según sea el caso. A veces, el cobro se mancomuna y es posible realizar una mejor recaudación que si se hiciera por el propio municipio, dado que se instala una gestión de la recaudación profesional y “despolitizada”.

Los municipios unidos en mancomunidad incrementan su capacidad gestora de los servicios transferidos, lo que permite adecuarse a las exigencias y las demandas de los ciudadanos. Además, la economía de escala de una gestión territorial de servicios permite obtener una mayor eficiencia en el gasto y una mayor optimización de recursos.

d) Plan de inversiones

El plan de inversiones es el instrumento donde se consignan los proyectos de desarrollo, detallando específicamente el periodo de ejecución, sus actividades, su costo y los insumos necesarios para llevarlo a cabo. Éste debe ser propuesto por la junta directiva, y aprobado por cada consejo municipal. El plan de inversiones desde estar ligado al presupuesto, con el objetivo de garantizar que las inversiones tendrán una realización segura. El plan de inversiones es fundamental para reducir riesgos a la hora de invertir. En toda gestión de servicios es necesario realizar compras o adquisiciones de equipos o inmuebles, pero es necesario analizar su coste de oportunidad.

El plan va más allá de unas pocas buenas ideas, más supone una decisión política basada en un análisis técnico. Las autoridades que gobiernan la mancomunidad deciden sobre el destino de su presupuesto en virtud de la conveniencia técnica de sus inversiones. En definitiva, un plan de inversiones bien concebido reducir riesgos, costos innecesarios y mejora la prestación de los servicios.

e) Otros fondos de financiamiento

Podrán existir otro tipo de recursos para financiar las actividades de la mancomunidad; por ejemplo, los fondos provenientes de la gestión de proyectos, propia o conjunta, con otras instituciones externas; o los fondos obtenidos de donaciones o mediante operaciones de crédito.

5.4 Comunicación y divulgación

Para dar a conocer la mancomunidad entre los y las ciudadanas es importante elaborar un plan de comunicación y divulgación; así como definir la imagen institucional de la mancomunidad que quiere ser promovida ante la población. El plan puede contener, entre otras acciones, la edición de material (publicación de boletines, folletos y trifolios), la realización de actos informativos, campañas, etc.

Gran parte del desarrollo y supervivencia de la mancomunidad vendrá determinada por la imagen que se proyecte de ella. Para lograr una valoración positiva es recomendable la puesta en marcha de un plan de comunicación y divulgación. A la hora de elaborarlo es necesario tener en cuenta:

- Que su objetivo es presentar una imagen positiva de la mancomunidad, como proyecto de colaboración supramunicipal al beneficio de la ciudadanía.
- Que está dirigido, no solo a los habitantes de los municipios socios, sino a instituciones públicas nacionales o agencias de cooperación.
- Que se quiere transmitir una idea de cooperación entre municipios para un desarrollo común, de fortalecimiento de las capacidades, de transparencia y profesionalización en la gestión de las competencias transferidas, etc. Es muy importante explicar qué es y qué no es la mancomunidad, para hacer entender que no sustituye a los municipios, sino que es un instrumento de gestión supramunicipal, al servicio de los municipios. Qué presupuesto tienen el plan para el desarrollo de sus actividades.
- Qué medios son los seleccionados para realizar las acciones de comunicación y divulgación.
- Qué resultados ha obtenido (informar sobre su impacto).

6. EL ACUERDO INTERMUNICIPAL, UNA FIGURA ASOCIATIVA ÁGIL

6.1 Definición y constitución

La personalidad jurídica no es estrictamente necesaria para el funcionamiento de una asociación de municipios, pues su formación está respaldada por cada uno de los concejos o corporaciones municipales. Aunque si es cierto que la personalidad jurídica permite agilizar determinadas gestiones, dado que la asociación intermunicipal contaría con la legalidad para realizar actos administrativos como entidad pública.

Sin embargo, existen acuerdos intermunicipales que no requieren la creación de una nueva entidad jurídica. En este caso, los municipios se asocian formalmente a través de un convenio de cooperación, para la prestación de un servicio o la realización de una obra de interés común, o para la promoción del desarrollo económico. En definitiva, para la ejecución de una o varias competencias municipales de forma conjunta.

El acuerdo o convenio intermunicipal es el compromiso formal de realizar acciones conjuntas entre varios municipios

6.2 Desarrollo organizacional

Ya se ha dicho que el acuerdo intermunicipal no supone la creación de un nuevo ente local supramunicipal, sino que es la formalización del interés común por parte de dos o más municipios, para gestionar parte de sus competencias de forma conjunta. Para ello, a pesar de no requerir la obtención de la debida personalidad jurídica, si demanda de un mínimo de institucionalidad que garantice que el acuerdo tiene consistencia desde el punto de vista organizativo, administrativo y financiero.

6.2.1 Marco normativo, organizativo y de funcionamiento

a) Acto legal del acuerdo

Es el documento que recoge la voluntad política de los responsables municipales por asociarse mediante un acuerdo. En el acta debe plasmarse el objetivo central que da sentido al acuerdo.

Deben aparecer las firmas de los alcaldes, pero antes es necesario contar con las correspondientes resoluciones favorables de los concejos o corporaciones municipales, donde expresen su conformidad. Para consolidar la legitimidad y el espíritu democrático, es conveniente obtener el respaldo de las autoridades municipales para cumplir con lo que se establezca en su base normativa así como en la propia Ley Municipal.

b) Contenido del acuerdo intermunicipal

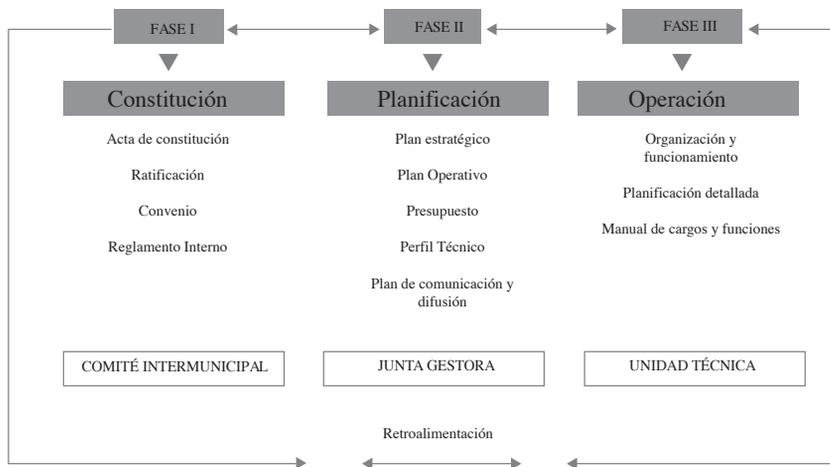
Para que esta figura asociativa establezca su marco jurídico es necesario que defina su contenido mediante un documento de convenio; que, como se ha dicho, deberá ser ratificado por los concejos o corporaciones municipales. Éste debería contener como mínimo los siguientes elementos:

- Nombre de los municipios que voluntariamente suscriben el convenio.
- El objetivo o la finalidad para la que se adopta, que tendrá que ver siempre necesariamente con

- la gestión conjunta de competencias municipales.
- Plazo de vigencia.
- Fórmula para su gobierno, puede ser mediante una estructura mínima de decisión, por ejemplo una Comisión Intermunicipal. Formada siempre por autoridades locales, pudiendo estar asesorada por empleados públicos.
- Normas de funcionamiento de la estructura de decisión.
- Recursos económicos, aportaciones y compromisos de los entes locales.
- Otros aspectos opcionales tales como: el procedimiento para la adhesión de nuevos miembros o la separación de otros, las figuras consultivas ciudadanas, etc.

El convenio sienta la base legal del funcionamiento del acuerdo intermunicipal, que reglamento y otorga legalidad a las decisiones que se tomen.

Ilustración II Fases para la construcción de un acuerdo intermunicipal



Fuente: elaboración propia

c) Procedimientos de funcionamiento y administración

El éxito del acuerdo intermunicipal estará, en parte, relacionado con la puesta en marcha de unos procedimientos de gestión técnica, control político y administración de los recursos destinados a hacer efectivas las competencias encomendadas.

Contrario a lo que se suele pensar, los acuerdos intermunicipales también se pueden dotar de una **unidad técnica** que ejecute todo o parte del contenido del convenio; que expresaría lo que los gobiernos locales pretenden realizar conjuntamente. Como esta figura asociativa no tiene personalidad jurídica, los técnicos suelen ser contratados por los propios municipios socios. En ocasiones la unidad técnica la conforman empleados municipales cedidos a tiempo completo o parcial, para el desarrollo de las labores intermunicipales. La misma metodología que se recomendó para conformar la unidad técnica de la mancomunidad aplica para los acuerdos.

Por citar algunos ejemplos de instrumentos que regulan estos aspectos se pueden citar las siguientes: actas o memorias, controles y evaluación del personal, manual de puestos y funciones, plan estratégico y operativo, presupuesto, etc.

6.2.2 Marco financiero

Al igual que en el caso de la mancomunidad, los acuerdos intermunicipales deben garantizar su propia sostenibilidad financiera. Esto les permite hacer viable un ejercicio de gestión conjunta de las competencias y por tanto, garantizar que el instrumento es válido.

a) Aportaciones de los municipios

El acuerdo intermunicipal no es una entidad jurídica que pueda recibir subvenciones y/o transferencias distintas a las aportaciones de los municipios, por lo que esta sería su principal fuente de financiación. Como en el caso de las mancomunidades, las aportaciones de cada miembro es una garantía del adecuado funcionamiento de esta asociación y en todo caso, la fortaleza de que el contenido del convenio se hace efectiva, impulsando las capacidades intermunicipales necesarias.

Los municipios acuerdan una cuota que transferirán periódicamente para el funcionamiento de la unidad técnica, en el caso que la haya y en todo caso para financiar sus labores operativas y el ejercicio de las competencias que se gestionen conjuntamente.

Esta cuota se calcula en función del presupuesto general de cada municipio asociado al acuerdo. En cualquier caso, dependerá de las competencias asignadas y de los recursos necesarios para gestionarlas asociadamente, que siempre deberá ser mejor (con mayor calidad y/o más barata) que de forma individual.

b) Presupuesto

De la misma forma que en el caso de las mancomunidades, el presupuesto viene a ser un instrumento que permite al acuerdo intermunicipal hacer un cálculo anticipado de los ingresos y gastos necesarios para ejecutar su programa de trabajo.

Este presupuesto debe ser público y sometido a los mismos controles que los presupuestos municipales. Es aconsejable que sea elaborado con el tiempo suficiente para que pueda ser incorporado al proyecto de presupuesto general de cada municipio, que aprueban los concejos o corporaciones.

7. EL GRUPO DE ACCIÓN LOCAL O TERRITORIAL (GAT), ALIANZA PÚBLICA - PRIVADA PARA EL DESARROLLO

7.1 Definición y características

Cómo se verá más adelante, el grupo de acción local es una asociación de actores públicos y privados para promover el desarrollo del territorio. Se ha considerado incluirlo en este documento por la importancia de la participación de los municipios en sus estructuras de gestión, aunque no es una asociación de municipios en sentido estricto.

7.1.1 El desarrollo con enfoque territorial

El desarrollo con enfoque territorial es un proceso de transformación de las dimensiones económica, político – institucional, social, cultural y ambiental de los territorios. Para ello, es esencial la formulación y ejecución de políticas públicas emanadas del esfuerzo mancomunado de las instituciones públicas nacionales y locales y de las organizaciones civiles.

Las dimensiones fundamentales del desarrollo con enfoque territorial, pueden resumirse en cinco:

1. Una dimensión **socio - cultural** que concibe a los territorios no sólo como un espacio físico, sino como el resultado de una construcción social e histórica.
2. Una dimensión **multisectorial** que supera el vínculo de los territorios limitado a la actividad agraria, incorporando otros sectores a los procesos de desarrollo (educación, salud, gobernabilidad, infraestructuras, saneamiento, etc.).
3. Una dimensión **institucional** que actúa como marco formal de la democratización del desarrollo y favorece la implicación de todos los agentes locales en la construcción del futuro del territorio.
4. Una dimensión de **equidad** que tenga como objetivo un desarrollo inclusivo, en el que de forma explícita se contemple como una vía estratégica para el desarrollo del territorio la incorporación de los colectivos más desfavorecidos a los procesos productivos del mismo.
5. Una dimensión **articuladora** que ayude a coordinar las políticas sectoriales de los distintos ministerios presentes, para lograr que sus acciones sean más eficaces y para elaborar presupuestos más ajustados a las necesidades de los territorios.

En este caso el concepto de territorio es sistémico, por cuanto se construye, se transforma y se dinamiza en el marco de las relaciones sociales. Es, fundamentalmente, un espacio de poder donde diversos actores (públicos y privados) gestionan, producen, negocian y distribuyen riqueza. Los elementos que lo constituyen forman parte de un subsistema ecológico y social más amplio y que constituye su entorno.

También el territorio es un espacio socialmente construido, desde variables ambientales y culturales. Las implicaciones en la delimitación de un territorio tendrán una relación directa con una correcta visión estratégica (y sistémica) del mismo. El que haya acuerdo sobre sus límites, sobre su tamaño, quiere decir que los actores se sienten parte de él, viven de sus recursos, en él despliegan sus capacidades, y sobre él proyectan oportunidades de desarrollo. La cohesión territorial es el producto de una identidad cultural compartida, con creencias, costumbres, tradiciones, valores y normas semejantes.

El enfoque territorial busca promover un territorio sosteniblemente competitivo, con capacidades específicas para mantenerse visible en el contexto global, reaccionando a las frecuentes mutaciones sin

perjudicar sus propias peculiaridades, al contrario, considerándolas puntos de fuerza. Lo que supone la capacidad de establecer una visión unificada del territorio, que no fragmenta el crecimiento económico, la equidad social, los valores históricamente acumulados y culturales, el estilo evolutivo propio, el equilibrio de la naturaleza, la salud de la población y de los usuarios de los bienes y servicios ofrecidos, la política de las infraestructuras, etc. La capacidad también de gobernanza del proceso de desarrollo, para determinar las estrategias de desarrollo sostenible, basadas en la definición compartida de prioridades y la formación de un capital territorial y relacional.

De la misma forma, la capacidad de valorizar los recursos locales, a través de la cooperación de los actores económicos, sociales, administrativos y culturales, alrededor de cadenas del valor territorial. También la capacidad de sostener, promover y proponer la innovación para enfrentar los cambios en las necesidades y en la productividad, mediante el uso oportuno de sus recursos internos y las relaciones internacionales.

Y la capacidad de focalizar todo el sistema educativo y cultural hacia valores de solidaridad, de ética y desarrollo humano, ya sea en la producción o en la reproducción de bienes y servicios o en el consumo. Es decir, la competitividad territorial es la capacidad de un territorio para ofrecer recursos propios que sean atractivos para el mercado, y mantener el equilibrio social, cultural, medioambiental, etc.

Ante estas capacidades demandadas es necesaria la innovación institucional y organizacional. La institucionalidad necesaria para el desarrollo con enfoque territorial debe promover una participación equitativa e incluyente de los actores locales. Para ello, se precisa de gobiernos locales más democráticos, que sean fortalecidas las capacidades de organización de la participación ciudadana y que se fomente el acceso de la información pública. La articulación institucional permite ampliar los conocimientos, aprovechar de forma eficiente los recursos y potenciar las capacidades de cada una de las partes involucradas.

Para que haya un desarrollo con enfoque territorial es necesario que las propuestas de desarrollo sean de común acuerdo entre los actores. Para ello, se precisa fomentar la participación, organizarla en torno a una estrategia común y construir un plan del territorio. Es necesario fortalecer las capacidades de los actores, tanto privados como públicos, para que impulsen sus intereses de forma organizada. En definitiva, es fundamental estimular el fortalecimiento del capital social del territorio.

7.1.2 El enfoque Leader

El enfoque Leader surge en 1991 promovido por la Comisión Europea, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población en los territorios rurales de los países miembros, y equipararles a las de los habitantes de las ciudades.

Leader (*liasons entre actions de développement rural*) se convierte en un nuevo instrumento de la política de desarrollo rural europea. Hasta que surgió Leader, los enfoques sobre desarrollo rural eran generalmente “sectoriales”: se centraban en la agricultura y trataban de introducir cambios estructurales (mejora de la producción, competitividad, etc.). Esas políticas se hacían de arriba a abajo (enfoque descendente), sin consultar con la población local. El cambio que introduce Leader supone tener en cuenta a la población de los territorios rurales para la revalorización de sus propios recursos y la creación de empresas y puestos de trabajo. Pronto se vio que esta nueva forma de trabajar de abajo a arriba (enfoque ascendente) podía mejorar las oportunidades de la gente en las zonas rurales.

Este enfoque está basado en el desarrollo territorial rural que implica la definición de un territorio, el diseño de un programa para su desarrollo y la creación de un grupo de acción local encargado de diagnos-

ticar, programar y ejecutar las acciones en dicho territorio, en el marco de una alianza de actores públicos y privados.

El concepto principal que hay detrás del enfoque Leader es que, dada la diversidad de territorios, las estrategias de desarrollo son más eficaces y eficientes si las deciden y ponen en práctica a escala local los propios interesados. El método indica “cómo” hay que actuar, no “qué” hay que hacer. Es una herramienta en manos de los actores de un territorio que definirán la estrategia de desarrollo en función de los propios conocimientos del mismo (saber local), de los problemas y retos que enfrenten y de la capacidad de comunicación, negociación y concertación que sean capaces de establecer.

El método Leader cuenta con siete características o especificidades que lo distinguen de otros métodos de trabajo y que constituyen el valor añadido de esta metodología aplicada a un determinado territorio.

- La primera tiene que ver con el territorio, supone que las personas que viven en él se ponen en el centro del punto de mira y pasan de “beneficiarios” a “actores” del desarrollo.
- La segunda es el programa (abajo - arriba) construido desde la participación y que responde a las necesidades sentidas por los actores, garantizando el compromiso de los mismos con la estrategia resultante.
- La tercera hace referencia al grupo de acción local, la organización de los actores en un espacio de comunicación, negociación y concertación.
- La cuarta es innovación, y hace referencia al diseño de las acciones de desarrollo por parte de los directamente afectados, además de la propia forma de trabajar en común, permite explorar nuevas fórmulas para atender necesidades compartidas, lo que posibilita romper las inercias que bloquean o inhiben iniciativas de desarrollo.
- La quinta tiene que ver con el enfoque integrado y multisectorial, es decir, abordar las acciones de desarrollo de forma integral y no por colectivos o sectores, permite pensar en el territorio y la población en su conjunto, y facilita el establecimiento de relaciones económicas y sociales que mejoran los resultados en la aplicación de recursos para el desarrollo.
- La sexta, el trabajo en red y la cooperación entre territorios, o sea, la cooperación representa una mejora en las habilidades y capacidades para resolver problemas, al mismo tiempo que aumenta la posibilidad de incidencia política de los mismos frente a administraciones regionales o nacionales.
- La séptima está relacionada con la financiación y la gestión de proximidad, es decir, la posibilidad de distribuir en el territorio fondos públicos con contrapartes privadas por parte del grupo de acción local entre los diferentes actores y promotores de proyectos, que se traduce en una autonomía local que genera desarrollo autodependiente.

En la metodología Leader el territorio es una “creación”, una convención entre actores públicos y privados que evalúan la conveniencia de acotar un territorio determinado para poder actuar sobre él con unos instrumentos financieros y organizativos. El Leader no hace énfasis en la “construcción político-administrativa” de un territorio, sino en la homogeneidad sociocultural y económica del mismo, así como en que tenga unas “dimensiones” que lo hagan adecuado para las intervenciones que puedan proponerse desde un grupo de acción local. Por tanto, aquí “enfoque territorial” o “enfoque zonal” debe entenderse como “local”, en una escala que supera la de la comunidad o el municipio. Es decir, el territorio se define sobre la unión de comunidades y municipios, que actúan con una visión local (zonal, territorial).

Para poder hacer operativo este enfoque, el territorio a definir debe cumplir una serie de requisitos. Debe tener una dimensión adecuada, es decir, que su tamaño facilite una relación real entre la población, las comunidades y los municipios que lo forman. En este sentido, las distancias no deben ser tan grandes como para impedir un contacto habitual entre ellas y los equipos técnicos que facilitan la participación en los procesos de desarrollo. Debe contar con un mínimo de población que permita llevar a cabo acciones conjuntas (económicas, sociales o políticas) con garantía. Debe contar con la existencia de relaciones económicas y sociales entre las comunidades y municipios que forman el territorio. Y, por último, debe tener rasgos culturales comunes, un sentido de identidad y de pertenencia, etc.

En este caso, el concepto “territorio” no significa “espacio físico”, sino “espacio físico poblado”, lo cual añade el factor humano a dicho concepto. En esa medida, son las circunstancias sociales, económicas, etc. concretas de cada período las que pueden marcar los límites de un territorio, y no su división político-administrativa.

Aunque sin bien es cierto, en este enfoque, no es necesario que los territorios delimitados se correspondan necesariamente con los límites administrativos, en la práctica se suele agrupar varios municipios que forman un territorio con identidad.

El método Leader emplea el “enfoque ascendente”, que significa que los actores locales de un territorio participan en la toma de decisiones sobre la definición de los problemas que les afectan y las soluciones que deben buscarse. Las prioridades de las necesidades a atender y las fórmulas más adecuadas se establecen en un plan o estrategia de desarrollo.

Si el enfoque ascendente significa pensar y actuar de abajo-arriba a partir de la propia iniciativa de la población local, el enfoque descendente plantea ir de arriba-abajo, es decir, a partir de las propuestas y políticas que crean y aplican los gobiernos nacionales. En el caso del desarrollo territorial, el enfoque ascendente no sustituye, sino que debe reforzar y complementar el enfoque descendente. En el fondo se trata de democratizar la política, creando ciudadanía: los actores locales, con un mayor conocimiento de sus problemas y necesidades, tienen la capacidad no sólo de plantear demandas, sino de ejecutar y gestionar recursos públicos (y privados) para mejorar sus condiciones de vida.

El enfoque ascendente fundamentalmente, supone el estímulo de la participación de la población que habita un determinado territorio. Esta participación debe tener en cuenta a tres tipos de actores: agentes institucionales (autoridades locales y administraciones presentes en el territorio), agentes económicos (organizaciones de empresarios y productores, sector cooperativo, sector financiero y otras empresas de servicios a la población) y agentes sociales (sociedad civil en general, en grupos organizados o a título individual).

También supone reconocer que estos actores tienen intereses diferentes, por lo que deben ponerse sobre la mesa de la forma más abierta posible cuáles son esos intereses, y encontrar la manera de identificar los intereses generales. Esto supone la creación de un espacio de comunicación, negociación y concertación: el “grupo de acción local”, donde se llevaría a cabo el debate y los acuerdos sobre los problemas y las soluciones posibles.

La innovación es un tema cardinal en el enfoque Leader, son los actores de un territorio los agentes más motivados para analizar sus propios problemas y tratar de encontrar las soluciones más innovadoras. Disponen de un conocimiento del territorio que, aunque pueda necesitar de cierto análisis técnico, permite encontrar una estrategia más realista y adecuada para impulsar su desarrollo. En este sentido, la innovación se entiende de forma amplia, ya que en un territorio puede consistir desde la introducción de un nuevo producto hasta la fijación de nuevas formas de obtención de energía, pasando por una nueva forma de organizar la producción en un determinado sector, la aparición de organizaciones gremiales que no existían o la búsqueda de nuevos mercados para productos existentes.

La innovación consiste en la posibilidad de valorizar recursos locales que no hayan sido explotados todavía o no hayan sido suficientemente utilizados o, incluso, hayan sido abandonados. También en identificar grupos capaces de impulsar procesos de enseñanza aprendizaje que permitan impulsar acciones de desarrollo, tales como elaborar y comercializar nuevos productos o servicios. En suma, es la capacidad de proporcionar respuestas adaptadas a las necesidades de los territorios y desde sus propias capacidades, y en armonía con la evolución del cambio global.

Igualmente, el método leader es un enfoque integrado y multisectorial, por tanto, el plan de desarrollo territorial que se promueva debe contemplar, de forma conjunta, la situación de cada sector; y tratar de fijar qué acciones que beneficien a uno de ellos puede tener efectos positivos en el resto. Significa que las acciones de las estrategias de cada municipio deben vincularse y coordinarse como un conjunto coherente. La integración puede referirse a personas y grupos locales, ya sean privados o públicos, que pueden estar funcionando o no como “competidores” o que simplemente se ignoran, trabajando cada uno por su lado. También a acciones en los diferentes ámbitos: económico, social, cultural, medioambiental. Igualmente, a sectores de actividad diversa: agricultura, artesanía, industria, comercio, servicios, etc.

El enfoque integrado y multisectorial supone entender un territorio como un conjunto relacionado de agentes y recursos que forman una masa crítica (cantidad mínima) necesaria para emprender acciones con posibilidades de éxito en lugar de medidas aisladas.

7.1.3 Definición y características de un grupo de acción local

La animación de este proceso de desarrollo territorial se realiza a través del *grupo de acción local o territorial* (GAT), que puede ser una nueva organización creada para ello, o a partir de alguna organización local existente. Su labor será la de definir la estrategia de desarrollo del territorio y buscar fórmulas innovadoras de ejecutarla.

Los Grupos de Acción Local o Territorial son colectivos de personas y/o de organizaciones constituidos para su aplicación a lo interno de un territorio. Tiene entre sus integrantes a grupos de personas físicas o jurídicas, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales o autónomos.

Una vez definido el programa de desarrollo territorial (estrategia) y obtenidos los recursos, el grupo de acción local es el responsable de su gestión, o sea, de decidir de qué forma se reparten esos recursos entre los diferentes proyectos, dando prioridad a los que cumplan cabalmente la estrategia de desarrollo acordada previamente.

Los GAT pueden facilitar el proceso de desarrollo territorial porque agrupan y combinan recursos humanos y financieros disponibles del sector público y del sector privado (empresas y de la sociedad civil). Al mismo tiempo, vinculan a los actores del territorio a proyectos colectivos y a actuaciones que inciden en varios sectores. También, fomentan el diálogo y la cooperación entre los agentes rurales para ayudar a crear y a consolidar las economías locales.

Deben formar parte de él socios públicos y privados con presencia en el territorio. Inicialmente, suele formarse con los grupos más dinámicos, pero no puede perderse de vista que el objetivo debe ser movilizar e incorporar a todos los actores (institucionales, económicos y sociales), con sus diferentes intereses y expectativas, evitando que algún grupo concreto con más poder controle en exclusiva el proceso. Es decir, los grupos de acción local o territorial deben formar un espacio equilibrado y representativo del tejido social, económico e institucional del territorio, donde todos funcionen desde sus propios intereses, pero con el compromiso de buscar acuerdos de interés general.

El grupo de acción local también debe contar con un equipo técnico profesional que facilite y anime el proceso, con capacidad para conciliar intereses diversos, y los conocimientos y habilidades necesarios para prestar la asistencia técnica necesaria en todas las fases del programa de desarrollo territorial que gestione el grupo: diagnóstico del territorio, diseño de la estrategia, ejecución, gestión y evaluación del programa.

En la Unión Europea, se estableció la norma de que, tanto en la Junta Directiva como en la Asamblea, los socios institucionales (Administración Pública) no tuvieran más del 49%, de los derechos de voto, como un medio de garantizar la capacidad de los agentes privados (económicos y sociales) de participar en la toma de decisiones.

Por su parte, el equipo técnico es la estructura encargada de preparar toda la documentación e información que debe ser transmitida a los socios y a la junta directiva para los procesos de toma de decisiones; así como de preparar las convocatorias y acompañar todas las reuniones que puedan llevarse a cabo: en las comunidades, en las mesas, en la junta o en la asamblea.

Los grupos de acción local deben realizar el “acompañamiento” y brindar el “apoyo técnico” suficiente para garantizar el éxito del enfoque integrado y multisectorial. Para ello, deben centrar sus esfuerzos en la animación del proceso en las comunidades, promoviendo la adquisición de capacidades y habilidades necesarias a los diversos agentes, realizando negociaciones preliminares con los distintos grupos de interés, creando un clima de trabajo favorable y de confianza, favoreciendo el consenso sobre los objetivos comunes, participando en la selección de proyectos y en la difusión de sus resultados, etc.

Las funciones de los grupos de acción local son, entre otras:

- Representar los intereses de los actores que habitan en el territorio.
- Elaborar una propuesta de desarrollo económico en el territorio.
- Apoyar la ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones de desarrollo en el territorio.
- Servir de espacio de comunicación y diálogo entre los actores del territorio.

El grupo de acción local promueve un proceso participativo de planificación estratégica para el desarrollo del territorio, y es corresponsable de su ejecución, sin asumir aquellas competencias públicas locales indelegables. Los socios implicados representan los intereses de los agentes socioeconómicos y de la población del territorio, los distintos sectores y asociaciones afectados por el medio ambiente, el patrimonio, la integración social y cultural, etc. Conjuntamente, van a establecer una estrategia común de desarrollo, aterrizada en un plan o programa de acciones concretas. Para la formulación de esta estrategia de desarrollo se hará necesaria la movilización del conjunto de la población, a través de las organizaciones e instituciones presentes en el territorio, buscando fórmulas para la integración.

Un grupo de acción local organiza la participación de los actores, públicos y privados, de un territorio; diseña y evalúa la estrategia de desarrollo del territorio; e incide para que las políticas públicas sean consonantes con la estrategia planteada.

Muchos países de América Latina están formulando políticas en esta línea, basadas en esta nueva concepción del desarrollo que fomentan en el territorio estrechos vínculos entre los ciudadanos y las instituciones públicas. La constitución de esta asociación local permite:

- Movilizar los medios, diferentes y complementarios, del sector público y del sector privado.
- Agrupar a agentes locales en torno a un proyecto colectivo, lleno de acciones comunes e intersectoriales.
- Mejorar la competitividad económica del territorio a través de un enfoque multisectorial.

En definitiva, este enfoque “territorial” permite a los agentes locales definir una política de desarrollo a partir de su propia realidad, impulsando los activos (puntos fuertes), superando las dificultades (puntos débiles), atendiendo las necesidades y aprovechando las oportunidades que ofrece un determinado territorio.

7.1.4 Constitución de un grupo de acción local

En los grupos de acción local es muy importante la **asociación entre los municipios y el sector privado (sociedad civil organizada y/o empresas)** pues permite instalar un espacio de colaboración genuinamente local.

El grupo de acción local abarca generalmente tres grandes categorías de socios potenciales:

- Asociaciones de personas.
- Agentes económicos y las empresas privadas.
- Instituciones públicas, en particular los municipios.

Tabla 1 Tipos de socios de un grupo de acción local

Asociaciones de civiles o de personas	Agentes económicos y las empresas privadas	Instituciones públicas
<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones de defensa de intereses (Sindicatos o asociaciones profesionales) • Asociaciones de vocación territorial (Desarrollo local, medioambientales, etc.) • Asociaciones de vocación cultural, social, religiosa, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de empresarios (Asociaciones comerciales e industriales, grandes empresas presentes en el territorio) • Sector cooperativo agrícola (Cooperativas y uniones de cooperativas) • Sector financiero (Bancos, asociaciones de préstamo, etc.) • Empresas de servicios destinados a la población (Servicios culturales, prensa, radio, televisión, servicios no culturales, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos locales (Municipios, asociaciones de municipios, etc.) • Administraciones (Locales y regionales) • Servicios públicos (Servicios sociales, de salud pública, de transportes, escuelas, universidades, etc.)

Fuente: elaboración propia

Un conjunto de municipios puede formar parte de un grupo de acción local, junto con sus socios del sector privado y otras instituciones públicas presentes en el territorio. Para que se produzca la asociación deben participar en el proceso de conformación del grupo, asumir responsabilidades y comprometerse en la formulación y ejecución de propuestas. Se forma de esta manera un “**partenariado local**” con todos

los agentes, públicos y privados, que tienen presencia en el territorio y que han elegido comprometerse al servicio de su desarrollo.

Un grupo de acción local cuenta con una organización interna: una asamblea de socios, una junta directiva y un equipo técnico. Además, tiene su propia personalidad jurídica y define la estrategia de desarrollo del territorio donde actúa en forma de un plan que contiene un conjunto de proyectos específicos.

En este sentido, este partenariado supone un equilibrio institucional y político del territorio que se construye en torno a un proyecto común, que permite que se expresen todos los actores, que considera a los recursos locales y las ideas innovadoras claves para el desarrollo y que, por tanto, se sitúa más cerca de la realidad local. La construcción de un GAT moviliza a actores muy diversos que a menudo no tenían la costumbre de trabajar juntos, al tiempo que integra una amplia representación de intereses locales en el grupo de socios. El grupo de acción local debe tener su propia personalidad jurídica para poder contratar, administrar fondos públicos cualquiera que sea su procedencia, etc. En este sentido, será necesario identificar y/o definir un marco regulatorio nacional para su legalización. La constitución de un grupo de acción local puede, de hecho, adoptar formas muy diversas, según las características y el número de socios, el contexto de su constitución, las personas físicas o jurídicas que lo conforman, los objetivos que se le asignan, la cultura socioeconómica del territorio en cuestión, etc.

La organización de un grupo de acción local supone una construcción basada en el establecimiento de relaciones más cooperativas de los actores de un territorio, de vínculos públicos y privados para promover desarrollo de forma asociativa.

Tabla 2 Características de un grupo de acción local

- Una red de relaciones entre actores locales bien identificados (municipios, grupos de empresarios, grupos de la sociedad civil, etc.). Estos socios no representan intereses individuales, sino que son promotores de intereses compartidos.
- Una cooperación establecida por contrato, que implica el respeto de ciertas normas de funcionamiento para perdurar y actuar de manera coherente.
- Un clima de confianza entre los socios es una condición esencial para el buen funcionamiento del grupo, y también un reto permanente.
- La capacidad de organización y gestión fundamental para viabilizar propuestas de desarrollo y para garantizar la transparencia en la toma de decisiones.
- La estructura del grupo de acción local que garantice el ejercicio de sus funciones es entre socios no están necesariamente bien delimitadas.

Fuente: elaboración propia

En definitiva, el grupo de acción local, del cual deben formar parte los municipios, promueve la estrategia de desarrollo del territorio y es responsable de su aplicación. Los miembros representan los intereses de los actores socioeconómicos, de la población en general y de los distintos sectores en particular.

El grupo de acción local no corresponde ni a una administración pública ni al sector privado, sino que ejerce de articulación entre ambos sectores.

El núcleo permanente del grupo de acción local está constituido por un consejo de administración y un equipo técnico cualificado, encargado de la ejecución del plan estratégico de desarrollo del territorio. En general este equipo técnico cualificado tiene las siguientes funciones:

- Dinamizar el proceso de desarrollo movilizándolo e implicando a los actores.
- Informar, formar, aconsejar y garantizar el seguimiento de las propuestas de desarrollo.
- Organizar la concertación y la mediación de ser necesaria.
- Identificar a los promotores para proyectos concretos.

7.2 Colaboración entre la mancomunidad y el grupo de acción local

7.2.1 La mancomunidad representa un espacio con identidad

Ya se ha dicho que las mancomunidades de municipios deben ser vistas como espacios de fomento de las relaciones entre actores locales. De una u otra forma, la estructura de las mancomunidades puede incorporar la participación del sector privado, aunque las funciones desempeñadas por los gobiernos locales siempre serán fundamentales. Será preciso y necesario delimitar bien el rol de cada uno de los actores y, conjuntamente, promover la estrategia de desarrollo del territorio y hacerse responsables de su aplicación.

Esta visión amplia de las mancomunidades, trasciende la separación entre lo público y lo privado. La visión territorial permite identificar de manera más concreta las responsabilidades de cada uno de los actores y superar el enfoque tradicional; donde los actores privados asumen, junto con las autoridades locales, la planificación y la ejecución de programas de desarrollo con carácter integral. Es decir, el desarrollo abordado desde las mancomunidades de municipios, donde participa el sector privado, supone reconocer el rol de las autoridades locales (alcaldes y concejales) y su gestión pública municipal, en el proceso de desarrollo del territorio; pero ligada a procesos más democráticos y de participación ciudadana, donde igual de importante es el rol de los actores privados (empresarios/as y representantes de la sociedad civil), como agentes de su propio desarrollo.

Los marcos regulatorios establecen, en general, que las mancomunidades no son espacios abiertos a la participación. En este sentido, la práctica totalidad de las asambleas generales de las mancomunidades están compuestas exclusivamente por autoridades municipales electas. Sin embargo, para que las mancomunidades puedan promover la participación de los actores del territorio en torno a una estrategia común de desarrollo, será necesario concebir normativas e instalar instrumentos que permitan esta colaboración necesaria. Al mismo tiempo, también será conveniente trabajar metodologías para que los territorios puedan generar sus propias políticas de desarrollo. E igualmente, sería deseable dejar abiertos y establecidos espacios o mecanismos de participación social en la gestión pública de la mancomunidad.

Ya hemos dicho que la planificación es una herramienta primordial de las mancomunidades de municipios, y complementaria a la toma de decisiones, que marcará la ruta de las acciones a desarrollar adecuadas, coherentemente, a los objetivos y a los recursos disponibles. Pero al mismo tiempo, la planificación puede ser una oportunidad para abrir un proceso participativo y continuo. Por otro lado, esta planificación permite conjugar y articular las acciones de la mancomunidad de manera armónica y complementaria con la planificación existente en cada uno de los municipios socios, de forma que las actividades de la mancomunidad no entorpezcan, sino que contribuyan al desarrollo de cada uno de ellos.

En definitiva, las mancomunidades representan un territorio con identidad pues están formadas por un conjunto de municipios, en muchos casos, para promover procesos de desarrollo en sus territorios. Territorios que son lo suficientemente grandes como para que se puedan dar encadenamientos productivos, y pequeños como para que sus actores estén en comunicación. En este sentido, la mancomunidad permite construir un territorio donde el trabajo de coordinación de actores se hace efectivo. En este contexto, los territorios de las mancomunidades son espacios que agrupan a varios municipios, sin que necesariamente coincidan con la dimensión provincial, o que incluso pertenezcan a la misma provincia.

A la hora de decidir y delimitar un territorio es necesario que todo el espacio sea homogéneo y que cumpla con características parecidas. Se puede definir su perfil a partir de un conjunto de componentes.

Tabla 3 Componentes para la delimitación de un territorio

1.	Recursos físicos compartidos (espacios naturales, equipamientos e infraestructuras, patrimonio histórico y arquitectónico, etc.).
2.	Recursos humanos identificados con su territorio y con un común sentimiento de pertenencia.
3.	Actividades económicas semejantes (tejido empresarial vinculado y mercado de empleo homogéneo).
4.	Capacidades y competencias relacionadas (capacidades de investigación, manejo de tecnologías, etc.).
5.	Cultura e identidad propia producto de valores, usos y costumbres, compartidos.
6.	Sistema de gobernación identificado (instituciones y administraciones locales relacionadas y espacios de consulta y de participación instalados).
7.	Imagen y percepción compartida del territorio por los propios habitantes y por el exterior.
8.	Relaciones exteriores vinculadas al territorio claramente definidas con distintos mercados, con contactos con otros territorios, instaladas redes de intercambio, etc.

Fuente: elaboración propia

Algunos aspectos son más bien dificultades que hay que resolver, sin embargo, el capital territorial corresponde a los elementos constitutivos de la riqueza del territorio (personas, actividades, patrimonio, conocimientos técnicos, etc.).

El capital territorial es el resultado de estos ocho componentes y representa el conjunto de los elementos que el territorio pone a disposición de su propio desarrollo.

7.2.2 La mancomunidad cuenta con capacidad

Cómo ya se ha dicho, las mancomunidades son uniones voluntarias de municipios que pueden crearse por diferentes objetivos, dependiendo de los intereses comunes que hayan sido identificados por los miembros. Principalmente, las mancomunidades se conforman para el establecimiento y desarrollo conjunto de obras, servicios y otros fines propios de competencia municipal, a fin de intervenir de manera coordinada en aquellos asuntos que promuevan el desarrollo económico y social de su ámbito territorial.

Al constituirse la mancomunidad nace una nueva entidad de la Administración Local, con personalidad jurídica de naturaleza institucional, integrada por otras entidades jurídicas (municipios) con sus propios órganos de gestión.

En las mancomunidades, los gobiernos locales ponen en común una serie de recursos, materiales o económicos, con la finalidad de crear capacidades suficientes que permitan poner en funcionamiento el servicio o competencia que se esté mancomunando. Dentro de los territorios, las mancomunidades pueden ser instrumentos de desarrollo en los ámbitos económicos, de gobernanza y de participación ciudadana. Estas tienen una diversidad de expresiones organizativas, escalas y alcances, pero en todos los casos presentan potencialidades y desafíos a los procesos de descentralización.

Una clara opción de gestión territorial para el desarrollo podrían ser las alianzas entre gobiernos locales conformando mancomunidades, y que éstas a su vez se establezcan sobre bases prácticas de inclusión y participación. Las mancomunidades tendrían la posibilidad de generar proyectos articuladores que ayudan a superar la tendencia localista y atomizadora de la inversión administrativa municipal. Esto implicaría, por una parte, que la regulación legal de las mancomunidades les permita llevar a cabo las funciones necesarias en colaboración con el sector privado y la sociedad civil en general y, por otro, definir estrategias de desarrollo, identificar recursos con potencial y eliminar las desventajas que los territorios pobres tradicionalmente tienen: mala infraestructura de comunicaciones, poca o ninguna conectividad, capacidades humanas limitadas, entre otros factores.

Se reconoce, por tanto, su importancia en los procesos de desarrollo de los territorios. Las mancomunidades de municipios deben ser vistas como espacios de fomento de las relaciones entre actores locales bien identificados (municipios, grupos de empresarios, grupos de la sociedad civil, etc.). Ya se ha visto, cómo de una u otra forma, la estructura de las mancomunidades puede incorporar la participación del sector privado, aunque las funciones desempeñadas por los gobiernos locales siempre serán fundamentales. Será preciso y necesario delimitar bien el rol de cada uno de los actores y, conjuntamente, promover la estrategia de desarrollo del territorio y hacerse responsables de su aplicación.

Esta visión amplia de las mancomunidades, trasciende la separación entre lo público y lo privado. La visión territorial permite identificar de manera más concreta las responsabilidades de cada uno de los actores y superar el enfoque tradicional, donde los actores privados asumen, junto con las autoridades locales, la planificación y la ejecución de programas de desarrollo con carácter integral. Es decir, el desarrollo territorial abordado desde las mancomunidades de municipios, donde participa el sector privado, supone reconocer la oportunidad que ofrece una gestión pública supramunicipal en el proceso de desarrollo de buena parte del territorio de los países. Pero ligada a procesos más democráticos y de participación ciudadana, en asociación con los actores privados (empresarios/as y representantes de la sociedad civil). A continuación, se enuncian algunos de los aportes que podrán hacer los municipios, unidos en mancomunidad, en el marco del funcionamiento del grupo de acción local. A continuación, se enuncian algunos de los aportes que podrán hacer los municipios, unidos en mancomunidad, en el marco del funcionamiento del grupo de acción local.

a) Capacidad técnica supramunicipal

Las mancomunidades ofrecen al territorio una capacidad técnica, cuya función será la ejecución del plan estratégico del territorio, de forma coordinada con las autoridades municipales, diferentes organizaciones civiles, dependencias gubernamentales, instituciones públicas y empresas privadas.

Los gastos de operación en que incurre el equipo técnico de la mancomunidad serán absorbidos por los gobiernos locales, como una manera de contribuir al desarrollo del territorio que gobiernan, a través de sus propios recursos, o a través de la gestión de fondos externos.

El único obstáculo que podríamos tener es que este equipo, que opera en el marco de la mancomunidad, sea fagocitado por los municipios, cuyos alcaldes podrían adueñarse de esta capacidad técnica instalada para resolver problemas propios de su municipio. Para evitar esto, será necesario que los alcaldes y los demás actores establezcan mecanismos de gestión, de información y observación, ligados a los procesos de planificación territorial y a los órganos de gobierno y dirección participativos.

b) Capacidad para obtener recursos

La aportación individual de cada gobierno local, a través de las cuotas a la mancomunidad, supone la base del presupuesto con el que cuenta el territorio para ejecutar su programa de desarrollo. Este presupuesto permite obtener otros recursos que se suman para conformar un instrumento presupuestario más complejo por la contribución de varias fuentes.

Que los gobiernos locales dispongan de un mínimo presupuesto para la realización de acciones, puede significar el respaldo de otras instancias públicas y privadas que se sumen a la financiación de proyectos y/o acciones concretas. También, contar con un presupuesto genuinamente territorial otorga una muestra de seguridad y confianza a la hora de establecer convenios, alianzas estratégicas y acuerdos de coordinación y cooperación interinstitucional.

7.2.3 La mancomunidad puede promover una red de colaboración territorial

La mancomunidad puede promover procesos de concertación con otras instituciones y organizaciones para apoyar su plan estratégico. En este sentido, se debe trabajar con fuerza en la consolidación de una cultura de la colaboración y la solidaridad territorial, fomentando la generación de sinergias entre organizaciones sociales, el sector privado y las instituciones presentes en el territorio. Y también entre los municipios de territorios vecinos, conformando las alianzas estratégicas necesarias para promover un desarrollo de beneficio común.

La construcción de esta **red de colaboración** sólo se puede dar bajo un marco institucional flexible y claro que respete la heterogeneidad de las instituciones y organizaciones sociales, políticas y económicas presentes en el territorio. El fomento de esta colaboración es decisivo para promover el desarrollo en el territorio, cada una de las instituciones cumple su necesaria función, de ahí la conveniencia de fomentar la comunicación y conjugar las acciones en torno a una sola estrategia de desarrollo.

De acuerdo con el principio de planeación de la subsidiariedad territorial, las mancomunidades constituyen una forma de organización de planeación, gracias a la cual se pueden aprovechar las economías de escala y los efectos de aglomeración, pues disminuyen costos y optimizan los resultados de la gestión y la administración en el territorio. Las mancomunidades, cómo ya se ha visto, pueden desarrollar funciones administrativas, ejecutar obras de interés común, prestar servicios públicos, realizar asistencia técnica, etc.; pero también es una institución muy adecuada para realizar procesos de planificación estratégica de desarrollo del territorio al promover el encuentro de todas las instituciones y organizaciones.

De la misma forma, la mancomunidad ha de instalar capacidades de negociación con el objetivo de realizar una representación e interlocución del territorio ante las instancias públicas superiores para defen-

alianzas institucionales

- Con las instituciones del Estado
- Con los Organismos de Cooperación
- Con las ONGD y Organizaciones Civiles
- Con otras mancomunidades



corresponsabilidad

der los intereses de los actores territoriales, negociar políticas en su favor y obtener recursos. Asimismo, el territorio que dibuje la mancomunidad puede constituir el lugar de concertación y coordinación de determinadas políticas públicas nacionales, adaptadas a las necesidades de sus habitantes.

a) Fomento de la participación

El derecho a la participación supone la posibilidad de que cualquier persona pueda participar en los asuntos públicos de la comunidad de la que forma parte. Para que este derecho, como cualquier otro, sea eficaz, requiere de un proceso que la garantice. En este sentido, se recomienda concebir normativas e instalar instrumentos que permitan una colaboración público – privada en el seno de la mancomunidad. Este proceso debería estar sustentado en un esquema amplio, abriendo diversos espacios para la participación de los actores (sector privado y sociedad civil en general). Pero si esta participación plena no fuera posible, debido a las restricciones legales, se recomienda:

1. Favorecer que los espacios de toma de decisiones de las mancomunidades puedan ser abiertos al público con derecho a voz, especialmente cuando se tomen decisiones que afecten a un determinado grupo de ciudadanos.
2. Incentivar un proceso de información ciudadana continuo y transparente, que permita a la población conocer las actividades, las decisiones, los proyectos, los acuerdos y los presupuestos que se construyan en el seno de las mancomunidades.
3. Conformar los consejos consultivos temáticos o mesas de participación social, que permitan a los ciudadanos y sus organizaciones sociales, sectoriales y comunitarias, estar representados en estos espacios de participación; incidiendo en las decisiones de los órganos de gobierno de las mancomunidades.
4. Redactar (o reformar en el caso de que ya existan) los reglamentos de régimen interno para que regulen los instrumentos de participación social. Estos espacios podrían estar regulados mediante la normativa interna de las mancomunidades.
5. Promover redes de contacto y alianzas estratégicas que faciliten la conexión con el gobierno de la mancomunidad.

En definitiva, para que se pongan en marcha mecanismos de participación en el seno de las mancomunidades, que puedan resultar eficaces y útiles, es necesaria su programación. No es suficiente, pues, el mero enunciado del derecho o su inserción en los reglamentos y en las declaraciones de voluntad de los gobiernos locales, es necesario dotar de medios metodológicos, de instrumental adecuado para que puedan realizarse y ser efectivos.

Cómo ya se ha dicho, las mancomunidades deben identificar todos los actores que intervienen en el territorio, y que son estratégicos en función de los sectores de impacto; así como, su influencia en el desarrollo del territorio y el interés en colaborar con la mancomunidad. Para ello, el plan estratégico es una herramienta ideal para fomentar la cooperación y ejercer la acción de gobierno de la mancomunidad, bajo una perspectiva relacional. Este plan, en su concepción participativa, promueve que las decisiones sobre las acciones más adecuadas para el territorio, provengan del consenso entre los actores (públicos y privados). Siendo esta la esencia de su funcionamiento, se constituye en argumento principal para justificar su idoneidad como herramienta relacional para el gobierno de la mancomunidad.

La implicación de los actores, junto con el rigor técnico, es una buena base para avalar las acciones de la mancomunidad. De igual modo, este plan, dado su concepción generalista e integral, puede considerar proyectos de envergadura que no son asumibles por los gobiernos locales de manera individual, y que

al mismo tiempo, implica a otras administraciones que de otro modo no participarían. En este sentido, la participación de todos los actores (públicos y privados), que tienen competencias y responsabilidades en el desarrollo del territorio se articulan mediante este proceso de concertación con el fin de elaborar una legítima estrategia de desarrollo territorial.

El papel de la mancomunidad es el de articular y conducir este proceso de planificación participativo, ordenadamente, y crear las condiciones idóneas para gestar el trabajo en una red de entidades públicas y privadas. Este proceso contribuye a identificar correctamente a los actores claves, implicarlos en la elaboración de la estrategia de desarrollo y comprometerlos con su ejecución.

En definitiva, la planificación estratégica participativa a nivel territorial, que propone la mancomunidad, proporciona una sólida base sobre la que construir la gestión relacional con legitimidad y funcionalidad.

b) Fomento de la planificación

El fomento de la planificación permite articular a los principales actores territoriales en una misma dirección de colaboración en torno a una sola estrategia de desarrollo. El éxito de los procesos desarrollo depende, en gran parte, de la capacidad de orientar en una dirección de futuro la capacidad de acción y de organización de los diferentes agentes que inciden en el territorio. En este sentido, es importante la “capacidad de organización” del territorio ya que la “ventaja colaborativa” es un factor fundamental para la creación de valor social y económico; requiriendo para ello la creación y consolidación de redes de cooperación. Esto plantea un nuevo reto a la mancomunidad: asumir el rol de catalizador de las relaciones de cooperación entre las diferentes administraciones, instituciones públicas y agentes privados que actúan en el territorio. Es decir, la mancomunidad debe ejercer un papel de liderazgo, articulando y orientando la capacidad de acción de todos los agentes hacia una proyección determinada de su territorio y, por tanto, hacia la realización de un proyecto común.

El proceso de planificación “participativa” es un instrumento y un marco privilegiado en torno al cual se pueden establecer los puntos de encuentro y establecer las bases de una cooperación sostenida. En este sentido, se concibe el proceso de planificación como un instrumento que permite construir los parámetros para la gestión estratégica del territorio de la mancomunidad:

1. Construye unos objetivos comunes y la creación de una visión compartida sobre el futuro del territorio, las orientaciones y prioridades para hacerlo posible.
2. Genera la asunción de responsabilidades concretas para desarrollar la estrategia y la ejecución de los proyectos priorizados.
3. Facilita la articulación efectiva de las responsabilidades asumidas, con el objetivo de conseguir la máxima sinergia entre recursos, conocimientos y capacidades de los diferentes agentes, tanto públicos como privados.
4. Deriva en la necesidad de crear una estructura permanente para la negociación ofreciendo al mismo tiempo coherencia del proyecto colectivo por parte de los principales actores.
5. Promueve el desarrollo de un liderazgo por parte de la mancomunidad promotora en una clara dirección: reforzar su capacidad para la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía que habita en su territorio.

El fomento de la planificación permite, también, identificar los proyectos y servicios que resultan clave desde la perspectiva de la ordenación y equilibrio territorial y social.

Además, promueve la construcción de un proyecto de territorio a partir de los retos y demandas de la ciudadanía, fortaleciendo los municipios y su capacidad de incidir en el territorio. Igualmente, permite actuar con mayor fuerza ante las instituciones nacionales de la administración pública y las agencias de cooperación internacional.

La formulación de una estrategia de desarrollo territorial, de forma participativa, impulsará las condiciones idóneas para gestión en red de las entidades públicas y privadas socias de la mancomunidad. Una de las principales virtudes de esta metodología de planificación estratégica es que, desde el primer momento, permite crear las condiciones idóneas para construir una red de aliados estratégicos, que abarque entidades tanto públicas como privadas.

Los municipios no podrán resolver los problemas de su territorio y las necesidades de su población por sí solos, por lo que es indispensable lograr la implicación y la complicidad de los principales agentes en el proceso de su elaboración; y que éstos asuman responsabilidades concretas a la hora de ejecutar los proyectos. En este sentido, la gestión en red parece la única fórmula posible para conseguir implantar satisfactoriamente la estrategia de desarrollo. De esta manera, este proceso de planificación estratégica implicará la gestación y la activación de una red de actores que, si es gestionada correctamente, podrá ser un factor clave para la gobernabilidad del territorio. Es importante construir confianza y entendimiento, promoviendo la participación desde el primer momento, y hacer de la misma un eje central del proceso; lo que permitirá romper con la barrera que distancia entre los actores.

Al mismo tiempo, permite pasar de la gestión de municipios débiles, pobres y pequeños, al gobierno de un territorio cohesionado con alto potencial de promover riqueza. La elaboración y posterior puesta en marcha de esta estrategia y su banco de proyectos, en cuanto se erige en el instrumento que deberá guiar la acción de gobierno de la mancomunidad, posibilita la implicación de los diferentes agentes públicos y privados presentes en el territorio. De esta forma, permite transitar de la mera gestión diaria de cada municipio al gobierno integral de un territorio.

En último término, la estrategia permite crear una imagen de marca del territorio. Además de definir las medidas necesarias para construir el desarrollo en los parámetros deseados, permite proyectar externamente al territorio, vinculando con otros afines y estableciendo lazos de cooperación más allá de su frontera.

7.2.4 La mancomunidad permite la planificación participativa

Como ya se ha visto, el reto del proceso de planificación estratégica en las mancomunidades será conseguir articular exitosamente una amplia participación de los actores. La calidad del plan o estrategia de desarrollo residirá, en buena medida, de la construcción y promoción de un adecuado mecanismo de participación de los actores institucionales, sociales y económicos, tanto en su formulación, como en el seguimiento a su ejecución y posterior evaluación.

Por esta razón, se deben conformar estructuras de participación que funcionen como espacios consultivos y de articulación en el nivel territorial; y con derecho a plantear acciones, que deben ser tomadas en cuenta por los órganos directivos de la mancomunidad.

Pero, ¿cuáles son las tareas necesarias para que este proceso pueda ser una realidad? Lo primero es asegurar la existencia de voluntad política clara por parte de los alcaldes y demás autoridades municipales, miembros de los órganos de control y dirección de las mancomunidades, para llevar a cabo un proceso de desarrollo participativo en su territorio.

Un riesgo fatal de cualquier proceso de planificación es que solo sirva para elaborar un plan, sin dar paso a la ejecución de las acciones que plantea. La planificación está concebida como un proceso orientado a la acción. En este sentido, debe ser consecuente con las capacidades reales de sus propios gestores; de lo contrario la no ejecución, fomentará insatisfacción ciudadana y falta de confianza en la utilidad de la mancomunidad, y al mismo tiempo, desconfianza en las propias autoridades municipales involucradas.

Una vez que este compromiso está claro, es necesario identificar correctamente a los actores que inciden en el territorio e involucrarlos en participar en todo el proceso. Para ello es necesario un permanente diálogo para generar un clima de colaboración en torno al plan o pacto de desarrollo. Esto tiene unas implicaciones para las autoridades municipales:

- Aceptar que los agentes con los que se interactúa tienen naturaleza diversa, representan intereses variados e inciden en esferas de actuación que no exclusivamente públicas.
- Ser conscientes de la complejidad institucional y competencial de las instituciones públicas presentes en el territorio o que inciden en él. En este sentido, será necesario promover la colaboración pública que permita lograr acuerdos para construir una única estrategia de desarrollo.
- Reconocer el necesario liderazgo de los municipios, unidos en mancomunidad, que asumen una destacada ventaja comparativa para representar el territorio que gobiernan; identificando e implicando a todos los actores para diseñar el mejor futuro del territorio.

En consecuencia, es absolutamente preciso lograr unas buenas relaciones en el seno de la mancomunidad, para que ésta se convierta sin fisuras en la institución de referencia para la promoción del desarrollo del territorio. Ya se ha hablado de como la formulación del plan o estrategia de desarrollo parte de la premisa de la existencia de una voluntad política clara para promover la articulación de los agentes; siendo necesario lograr la asunción de compromisos por parte de instituciones públicas y privadas en relación con la ejecución de los proyectos que emanan de ella. Es por ello que un reto crucial en este proceso es lograr, por un lado, un flujo intenso de comunicación política dentro de la institución promotora; y por otro lado, unas buenas relaciones entre las instituciones con distintos grados de responsabilidad en la elaboración y ejecución de la estrategia de desarrollo. Una vez sea implementado el plan, el proceso habrá contribuido a generar una cultura colaborativa entre las instituciones involucradas.

En definitiva, la bondad del buen desarrollo del proceso de planificación es que se dirija a dar respuesta a una aspiración compartida. Esto es la clave para mantener el espíritu de confianza y colaboración, que va más allá de un ejercicio puramente técnico; pues contribuye a fortalecer la gobernanza del territorio. Es por esto, que se debe primar el proceso por encima del producto. La metodología participativa e inclusiva adquiere una relevancia superior a la propia elaboración del documento de plan. En este sentido, el plan tendría como principal objetivo implicar a los agentes sociales y económicos en la gestión de los asuntos de la mancomunidad y, en todo caso, asegurar esa relación colaborativa de la que se viene hablando. El plan propiamente dicho será el resultado de un consenso y, servirá de guía al accionar de esa colaboración.

Evidentemente, el plan debe incorporar proyectos que contribuyan al desarrollo territorial, y que realmente proponga unos proyectos que den respuesta a los retos del territorio (y no sólo a las necesidades o problemas actuales). En este sentido, se debe cuidar que no sea la suma de los planes municipales, sino que proponga acciones motoras y “estructurantes” de la economía territorial.

Por esta razón, el plan debería tener un horizonte temporal que no necesariamente coincida con el mandato municipal. Aunque otro reto sería compaginar los tiempos de la decisión política con los objetivos y líneas de acción propuestas. Lo importante es evitar la inmediatez, aunque es preciso trabajar para que no domine la gestión del gobierno porque puede poner en situación de alto riesgo la gobernabilidad del territorio, y el “localismo” propio de cada municipio y su alcalde, que busca resolver sus propios problemas específicos.

Para ello, como se viene comentando, es muy importante asegurar la fluida comunicación entre los actores. Como ya sea dicho, es oportuno diseñar un programa de comunicación con el objetivo de crear confianza e interés por participar en el proceso de planificación, y su relevancia en el progreso del territorio. Por ello, una de las principales finalidades de la comunicación será potenciar la cooperación entre los diferentes agentes. Una información adecuada y continuada podría lograr dos objetivos: eficacia y legitimidad; aquella como el impulso para la realización de los principales objetivos del propio plan; y ésta como la búsqueda de la justificación y apoyo de los agentes económicos y sociales.

En conclusión, esta visión amplia trasciende lo municipal y lo público. La visión territorial permite identificar de manera más concreta las responsabilidades de cada uno de los actores y superar el enfoque tradicional, donde los municipios unidos, las instituciones del Estado y los actores privados asumen conjuntamente la planificación y la ejecución de programas de desarrollo con carácter integral. Es decir, el desarrollo territorial abordado desde las mancomunidades de municipios, que integra a otras instituciones nacionales y donde participa el sector privado, supone reconocer el rol de las autoridades locales (alcaldes y concejales) y su gestión pública municipal, en el proceso de desarrollo del territorio. Pero ligada a procesos más democráticos y de participación ciudadana, donde igual de importante es el rol de los actores privados (empresarios/as y representantes de la sociedad civil), como agentes de su propio desarrollo.

Por eso, se insiste en que esto implica eliminar los obstáculos a la participación ciudadana en la gestión pública de la mancomunidad, promover espacios legítimos y legales de articulación pública - privada, y trabajar en mejorar el espíritu cooperativo entre los municipios unidos y otros sectores de la administración pública.

Para ello será necesario concebir normativas e instalar instrumentos que permitan esta colaboración necesaria, en función de cada país y su marco normativo. Al mismo tiempo, también es conveniente trabajar metodologías para que las propias mancomunidades puedan generar sus propios instrumentos de participación, basadas sus propias particularidades sociales, culturales y políticas.

8. A MODO DE CONCLUSIÓN

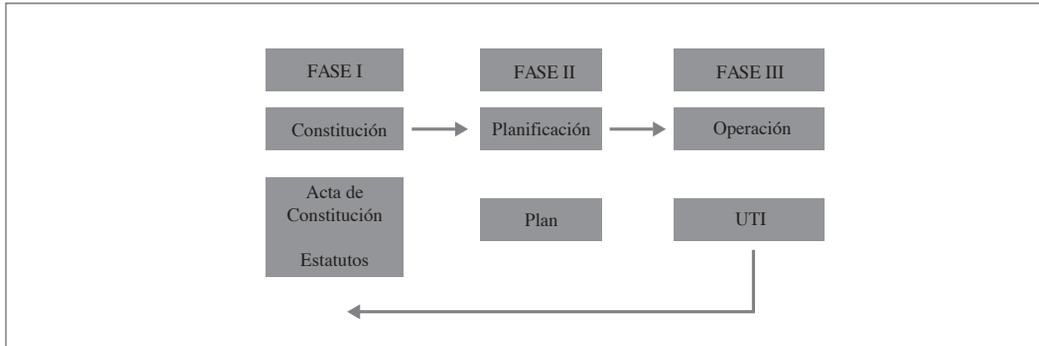
8.1 Consolidación institucional de las mancomunidades



8.1.1 Construcción adecuada del instrumento de cooperación supramunicipal

Las mancomunidades, los acuerdos intermunicipales o los grupos de acción local se construyen paso a paso. Más que un producto es un proceso que se debe construir con pluralidad política y capacidad técnica. Si políticos, técnicos y gestores acompañan este proceso adecuadamente obtendrán asociaciones viables y sostenibles.

Ilustración 12 Productos recomendados en cada fase de construcción



Fuente: elaboración propia

Tanto las mancomunidades, como los acuerdos intermunicipales, son un instrumento para que los municipios gestionen, conjuntamente, algunas competencias relacionadas con las atribuciones que la ley les confiere. Cómo cualquier instrumento debe diseñarse, construirse y usarse correctamente, de lo contrario no dará los resultados esperados. Las autoridades locales deben saber que, de acuerdo a la legislación vigente de cada país, es importante dar legalidad al proceso de constitución de la asociación municipal que conformen.

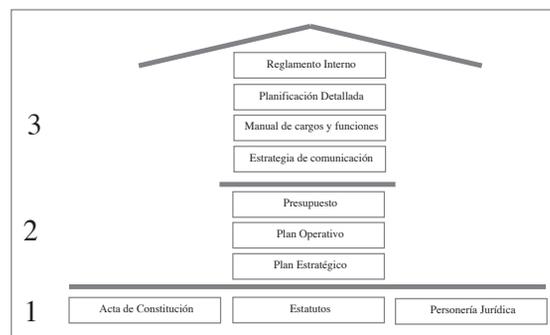


Tabla 4 Documentos mínimos requeridos en el proceso de construcción de una asociación de municipios.

1º Informe favorable sobre la consulta popular, a través de las instancias definidas en la legislación vigente que avale la integración a la asociación (solo en el caso que la ley lo establezca).
2º Resolución de aprobación de cada concejo o corporación municipal sobre la incorporación a la asociación, en la que autorizan a los alcaldes a firmar el Acta Constitutiva.
3º Acta constitutiva de la asociación, debidamente firmada y sellada por todos los municipios.
4º Resolución de aprobación de los Estatutos de los concejos o corporaciones municipales, en la que autorizan a los alcaldes a su firma.
5º Estatutos de la asociación, debidamente firmados y sellados por todos los municipios miembros.
6º Documento legal que otorga la personalidad jurídica por el órgano responsable (solo en el caso de las mancomunidades).

Fuente: elaboración propia

La asociación incrementa la capacidad de gestión de los servicios que se mancomunan y posibilita una mejor promoción del desarrollo del territorio. Esta unidad debe estar fundamentada en un acuerdo político sólido, y gestionada con calidad técnica.

En este proceso de cooperación es muy importante el desarrollo de la confianza, que será necesaria para que la alianza entre los municipios asociados sea sólida. Para ello, es necesario participar en las decisiones, a través de los órganos construidos, y dar cumplimientos a los acuerdos que se tomen en el seno de la asociación.

Tabla 5 Rasgos generales de las figuras asociativas

1.	Son formadas exclusivamente por municipios. Aunque se puede incluir al sector privado en sus órganos consultivos y/o de planificación; estableciendo alianzas público-privadas en convenios de colaboración, delimitando claramente las competencias de cada actor.
2.	Son creadas de forma voluntaria, con el objetivo de gestionar de manera conjunta competencias municipales, mediante principios de economía de escala.
3.	Sus estatutos son definidos por sus miembros, en virtud de la autonomía organizativa de los municipios.
4.	Su Junta Directiva está conformada por representantes de los municipios.
5.	Cuentan con el apoyo de un equipo de técnicos contratados por mérito, y cuyos perfiles profesionales se adecuan al plan de trabajo supramunicipal.
6.	Es conveniente que sean sostenidas financieramente por las aportaciones hechas por los municipios, aunque también pueden recibir fondos del Estado o de otra procedencia.
7.	Establecen espacios para la adopción de acuerdos con otras instituciones públicas y con el sector privado.
8.	La toma de decisiones se fundamenta en la construcción de un espacio de consenso, aunque provenga de una pluralidad política.
9.	La concepción de objetivos claros y precisos ofrece garantías para una gestión intermunicipal más eficiente.
10.	Es conveniente definir reglas consensuadas bajo el principio de equidad de condiciones y de solidaridad entre sus miembros; lo que ofrece garantías para un buen clima de confianza y sostenibilidad.

Fuente: elaboración propia

Es importante que las autoridades políticas inviertan un “tiempo de calidad” en la construcción de la asociación (mancomunidad o acuerdo) y en los procesos de planificación y de gestión; que se apoyen en personal técnico adecuado para que las competencias transferidas a la asociación sean ejercidas de manera competente y responsable. Al mismo tiempo, es necesario que sea diseñado su plan estratégico, con objetivos definidos después de un análisis de los problemas comunes y que podrían solucionarse de manera conjunta, o en función de las oportunidades que ofrece el territorio. La coherencia entre el plan estratégico y la estructura técnica es fundamental para que ésta pueda cumplir con los objetivos marcados.

A cooperar se aprende cooperando. En este proceso es de suma importancia planificar las acciones que se van a poner en marcha con la asociación, y comprometer recursos y esfuerzo para ponerse a trabajar y de esta forma lograr resultados.

8.1.2 Asegurar el compromiso de las autoridades municipales

Para que las mancomunidades no sean el reflejo de los municipios, y repliquen las mismas debilidades institucionales, es importante que las autoridades municipales deseen verdaderamente promover un cambio en la cultura de la gestión de estas nuevas instituciones, creadas para la gestión conjunta de servicios o la promoción del desarrollo de un territorio. Deben ser gestionadas con apertura a la participación de los actores, desde los procedimientos que permita la ley, pero también con creatividad e innovación.

Podríamos hablar de una serie de condiciones que deben darse para una adecuada rectoría del accionar de las mancomunidades. El apego a estas condiciones conjugadas con prácticas de calidad institucional como la planificación, hará más viable las asociaciones y maximizarán las probabilidades de conseguir su sostenibilidad. Estas condiciones son en realidad unas sugerencias dirigidas a aquellas autoridades municipales interesadas en impulsar este nuevo enfoque desde las mancomunidades: asegurar la participación de la pluralidad de actores del territorio desde la igualdad y la solidaridad, alcanzar un compromiso financiero real para garantizar un mínimo presupuesto, y dotar a la mancomunidad de una capacidad técnica de calidad al servicio del territorio.

Es fundamental que las autoridades municipales conozcan estas condiciones, e insistir en la importancia del trabajo en equipo, del fomento del diálogo, de la comunicación y de la confianza; superando el “localismo” y sus efectos perversos. Es conveniente que en muchos casos sea necesario fomentar la activación de los órganos de gobierno y de gestión, garantizando la participación en espacios de toma de decisiones. Así como, habilitar comisiones de trabajo (instituidas en muchos estatutos) que permitan establecer líneas de coordinación, supervisión y ejecución de tareas.

Las mancomunidades, como ya hemos visto, podrían impulsar interacciones entre los distintos actores con capacidad para incidir en el territorio, debiéndose superar la creencia de que el gobierno es el único actor capaz de actuar. Con esta nueva forma de trabajar en red, es posible la concertación de los actores que poseen la capacidad para impulsar iniciativas de desarrollo en el territorio; que cuentan con intereses legítimos, y que, sumando esfuerzos y capacidades, pueden llegar a consensos sobre la visión de territorio que desean.



Espacios abiertos a la participación

Promover participación de los actores del territorio en torno a una estrategia común de desarrollo



Capaces de ofrecer resultados

Cuentan con la capacidad técnica instalada necesaria para viabilizar las propuestas de desarrollo en el territorio



Sostenibles

Proporcionan un marco estable de financiación de las propuestas de desarrollo en el territorio

Las mancomunidades en este sentido, están en disposición de generar los instrumentos de gestión del desarrollo adecuados; pasando de una “administración clásica intermunicipal” a una “gestión relacional

interinstitucional” de la mancomunidad. En definitiva, los gobiernos locales, asociados en mancomunidad, deben convertirse en gestores de las interrelaciones entre actores, articulando la complejidad propia del territorio que gobiernan y liderando dicha complejidad hacia unos objetivos compartidos.

Este liderazgo relacional no resta poder político a la mancomunidad, sino al contrario; al adoptar el rol de coordinadora de las relaciones entre los actores con capacidad de acción, este tipo de liderazgo comporta una revalorización de la política de los gobiernos locales, y la propia mancomunidad, en relación con su gestión. Con este estilo, los alcaldes pueden actuar como dinamizadores de sus propios municipios y del territorio de la mancomunidad, liderando coaliciones con organizaciones privadas y de la sociedad civil que permitan sumar capacidades y emprender las acciones necesarias para el desarrollo local.

8.1.3 Garantizar su sostenibilidad económica

En relación a lo anterior, en los estatutos de las mancomunidades se debe establecer el compromiso de los municipios de contribuir económicamente a su funcionamiento. Esto permite crear la base de una hacienda común constituida por numerosos recursos económicos; que van desde las aportaciones ordinarias y extraordinarias de los municipios, otras aportaciones de organismos públicos nacionales, producto de la prestación de servicios, operaciones de empréstito, y otros. En el caso de muchos países, donde los municipios no cuentan con grandes presupuestos, su aportación es una parte importante de su presupuesto, aunque no es suficiente. Esta circunstancia imposibilitaría su sostenibilidad financiera futura, siendo necesaria la búsqueda de fórmulas innovadoras para capturar recursos.

En este sentido, será clave el papel de su unidad técnica para elaborar proyectos viables que puedan ser financiados por la administración pública nacional o las agencias de cooperación internacional.

Igualmente, es necesario fortalecer las capacidades de gestión del órgano directivo de la mancomunidad, otorgándole facultades para establecer convenios de colaboración con otras instancias, en el marco de los instrumentos de planificación.

Otro elemento fundamental es el despliegue de una adecuada comunicación entre la mancomunidad y los consejos o corporaciones municipales, que facilite aprobación de presupuestos extraordinarios para financiar acciones estratégicas para la mancomunidad.

8.2 Incorporar el enfoque territorial en la gestión de las mancomunidades

8.2.1 Gestión del desarrollo en red en torno a una estrategia

Es recomendable instalar instrumentos que permitan una colaboración público – privada, y trabajar metodologías para que el territorio pueda generar sus propias políticas de desarrollo; basadas en la creación de oportunidades y capacidades económicas, sociales y culturales. Este proceso debe estar sustentado en un esquema amplio de participación, abriendo diversos espacios para la participación de los actores (sector privado y sociedad civil en general). En este sentido, se sugiere:

- Favorecer que los espacios de toma de decisiones de las mancomunidades sean abiertos a la participación de otros actores locales.
- Incentivar la información ciudadana sobre las actividades de la mancomunidad.

- Conformar órganos consultivos temáticos o mesas de participación social.
- Aprobar reglamentos que regulen los instrumentos de participación en la mancomunidad.
- Promover redes y alianzas estratégicas.

En definitiva, es necesario que se pongan en marcha mecanismos de participación en el seno de las mancomunidades de municipios, que puedan resultar eficaces y útiles. Para ello, un proceso participativo de planificación estratégica puede ser adecuado. Por un lado, permite articular a los principales actores locales en una misma dirección de cooperación en torno a una sola estrategia de desarrollo. Por otro lado, permite identificar los proyectos y servicios que resultan clave desde la perspectiva de la ordenación y equilibrio territorial y social.

8.2.2 Retos del proceso de la planificación estratégica

El principal reto de un proceso eficaz de planificación estratégica en las mancomunidades es conseguir articular una amplia participación de los actores, en el proceso de elaboración de la estrategia de desarrollo.

Las tareas necesarias para que este proceso pueda ser una realidad son las siguientes:

- Asegurar la existencia de voluntad política clara por parte de los alcaldes y autoridades municipales, para llevar a cabo un proceso de desarrollo participativo en su territorio.
- Identificar correctamente a los actores que inciden en el territorio e involucrarlos a participar sostenidamente en el tiempo.
- Mejorar la calidad de las relaciones interinstitucionales, a través de un flujo intenso de comunicación.
- Partir de planteamientos posibilistas en la formulación de la estrategia, con objetivos relacionados con las capacidades reales de la mancomunidad y de sus municipios socios.

9. BIBLIOGRAFÍA

Ana Olmedo Gaya. 2003. Las mancomunidades de municipios y el fenómeno asociativo municipal en España. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada, España.

Carlos Hugo Martínez. 2003. Las mancomunidades municipales. Una alternativa para el desarrollo territorial. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada, España.

Fundación DEMUCA. 2012. Análisis del Marco Normativo y Constructivo de Propuestas Legales para el Fortalecimiento del Asociacionismo Municipal. Estudio de caso en Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala. San José, Costa Rica.

Fundación DEMUCA. 2009. Guía de Herramientas Municipales para la Promoción del Desarrollo Económico Local. San José, Costa Rica.

Fundación DEMUCA y CED. 2009. Guía Práctica para el Agente de Desarrollo Local de Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica.

Fundación DEMUCA. 2011. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica.

Fundación DEMUCA. 2009. Perfiles de las Competencias Municipales en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica.

Fundación DEMUCA. 2011. Territorialización de políticas públicas. San José, Costa Rica.

Jorge Machicado. 2012. Régimen Jurídico Boliviano de las Mancomunidades Municipales. Apuntes Jurídicos. La Paz, Bolivia.

José García Mesas, María del Pilar Ruiz y Mérida Nativí G. 2010. El asociacionismo municipal. Casos de España, Nicaragua y Honduras. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada, España.

Magally Hernández Rodríguez. 2009. Análisis del marco normativo y construcción de propuestas legales para el fortalecimiento del asociacionismo municipal: Estudios de caso en Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala. San José, Costa Rica.

Manuel Alba Cano. 2014. El papel de las mancomunidades de municipios en el desarrollo de los territorios rurales dominicanos. Revista Iberoamericana de Gobierno Local. Número 7. ISSN: 2173-8253. Granada, España.

Manuel Alba Cano 2014. Construcción de Asociación Intermunicipales en la Administración Local de República Dominicana. ISBN. 978-84-942296-0-2 / DL: SE 308-2014. Santo Domingo, República Dominicana.

Manuel Alba Cano. 2012. Manual de Gestión de Proyectos de Desarrollo. Instituto Urbano y Territorial / Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Granada, España.

Manuel Alba Cano. 2008. Participación Política de las Mujeres en Centroamérica y R. Dominicana. Instituto Urbano y Territorial / Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Granada, España.

Manuel Alba Cano. 2002. Conceptualización del asociacionismo municipal en Honduras. AMHON – PRODEM HON. Tegucigalpa, Honduras.

Manuel Alba Cano. 2000. Estudio del tejido asociativo en la ciudad de Cádiz. Ayuntamiento de Cádiz - Delegación de Fomento y Empleo / Fondo Formación. ISBN: 84-8145-436-2. Cádiz, España.

Manuel Ortega Hegg. 1999. Descentralización y asociacionismo municipal. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- y Centro de Acción Sociocultural de la Universidad Centroamericana CASC-UCA. Guatemala.

Omar A. Ruiz. 2003. Asociacionismo municipal en Argentina. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Año. Granada, España.

Rafael Quintero. 2006. Asociativismo municipal en América Latina: gobiernos locales y sociedad. Editorial Abya Yala. Quito, Ecuador.

Mario Samper y Hernán González. 2013. Construyendo territorios participativos: Sistematización de experiencias de desarrollo rural territorial en el centro de América. IICA, San José, Costa Rica.

10. ANEXOS

Se incluyen en este documento dos bloques de anexos:

1º Modelos para la conformación legal de la Mancomunidad.

- Modelo de Acta de Constitución.
- Modelo de Estatutos.

2º Cuadros de seguimiento a la gestión de la Mancomunidad.

- Organización y marco legal.
- Situación operativa y técnica.
- Ingresos y egresos.
- Plan operativo trimestral.
- Cartera de proyectos.
- Monitoreo de proyectos.

Modelos para la conformación legal de la mancomunidad

Modelo de acta de constitución

**ACTA DE CONSTITUCIÓN
MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS**

Nosotros/as, Alcaldes/as delegados por los Concejos o Corporaciones de *[nombre de los municipios en orden alfabético]*

.....
.....

[nombre de los Alcaldes/as]

Sr./a. _____ ,
Sr./a. _____ .

Con plena convicción cívica, responsabilidad ciudadana, conscientes de la obligación y el compromiso de servicio a nuestras comunidades, de promover su desarrollo y bienestar, y que la unión de los municipios es la plataforma para alcanzar los objetivos propuestos; ante lo cual hemos acordado unirnos en Mancomunidad de Municipios, la cual se denominará temporalmente hasta que su nombre definitivo sea definido en sus Estatutos: MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS *[en orden alfabético nombres de los municipios y/o de los distritos municipales]*

.....
Al amparo de la Constitución de *[nombre del país]*, la Ley *[nombre de la ley de referencia]* , y la legislación vigente en el país, y a fin de alcanzar los objetivos siguientes:

[enlistar los objetivos generales de manera concisa]

1° _____
2° _____

Suscrita con solemnidad y ante el testimonio de las autoridades locales, en la ciudad de _____ , a los _____ días del mes de _____ del año _____ .

Sr./a.
Alcalde/sa de

ESTATUTOS DE LA MANCOMUNIDAD

TITULO PRIMERO

CONSTITUCION, DENOMINACIÓN Y DURACIÓN

ARTICULO 1. De conformidad con lo dispuesto por el artículo [número del/los artículo/s] de la Ley [nombre de la ley correspondiente], se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidad para la ejecución en común de obras, servicios o proyectos determinados por la naturaleza de su competencia. Los municipios [en orden alfabético nombres de los municipios] acuerdan constituirse en la Mancomunidad de [nombre de la mancomunidad], los cuales serán regulados mediante los presentes estatutos.

La Mancomunidad de [nombre de la mancomunidad], se conformará para la realización de los propósitos expresados en el acta constitutiva.

ARTICULO 2. Previa aprobación de estos estatutos los concejos o corporaciones municipales de los entes locales que constituyen la Mancomunidad apoderarán a sus respectivos alcaldes/as y concejales/as para que participen en los órganos de gobierno y gestión de la Mancomunidad.

PÁRRAFO I. Los concejos o corporaciones municipales resolverán aprobar la legalización a la Mancomunidad, previo informe favorable de su alcalde/sa, a través de las instancias definidas en la legislación vigente que avale la integración a la mancomunidad.

ARTICULO 3. La Mancomunidad se organiza con una duración indefinida, con su asiento en la calle n.º, de la ciudad de, y podrá establecer y mantener oficinas en cualquiera de los municipios pertenecientes a la Mancomunidad, donde así lo decida la Junta Directiva.

ARTICULO 4. La Mancomunidad tendrá personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, a partir de la aprobación, incorporación y publicación de sus estatutos mediante el procedimiento que establece la ley. Por lo que tendrá plena facultad para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes; celebrar contratos; establecer y explotar obras y servicios públicos; obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes y su propia normativa.

PÁRRAFO I. Para el cumplimiento de sus fines, la Mancomunidad tendrá cuantas potestades sean conferidas por sus miembros, de acuerdo a la Ley.

PÁRRAFO II: La Mancomunidad se creará dentro del marco jurídico prefijado en virtud de las disposiciones establecidas en la Ley [nombre de la ley correspondiente], que reglamenta la constitución de las asociaciones de municipios y de los procedimientos para validar su aprobación.

TITULO SEGUNDO

DE LA MISIÓN, OBJETIVOS Y ATRIBUCIONES

ARTICULO 5. La finalidad de la Mancomunidad es fortalecer la capacidad conjunta de gestión de las competencias públicas locales de sus miembros, mediante los principios de participación voluntaria de sus miembros, representación territorial y de las entidades de la administración local, capacidad técnica adecuada a sus competencias, independencia financiera, pluralismo político no partidario, solidaridad inter-municipal, economía de escala y eficiencia.

ARTICULO 6. Los objetivos generales de la Mancomunidad son:

[enunciar los objetivos generales tal y como aparecen en el acta constitutiva]

1° _____

2° _____

Para el logro de sus objetivos generales, la Mancomunidad tendrá como objetivos específicos:

1° _____

2° _____

3° _____

4° _____

TITULO TERCERO

DE LOS MIEMBROS

ARTICULO 7. Pueden ser miembros de la Mancomunidad los municipios que soliciten su afiliación y que aprueben su incorporación de acuerdo a la normativa vigente y a lo establecido en los presentes estatutos.

PÁRRAFO I: La Mancomunidad es una Entidad Municipal, de acuerdo la Ley
.....*[nombre de la ley correspondiente]*.

ARTICULO 8. Todo miembro está obligado desde su ingreso a cumplir estrictamente las disposiciones constitutivas, los presentes estatutos y cualquier resolución tomada por los órganos de gobierno y dirección de la Mancomunidad.

ARTICULO 9. La Mancomunidad estará integrada por órganos de gobierno y dirección, definidos en los presentes estatutos, en función de los intereses de los entes locales mancomunados, para garantizar el cumplimiento de sus atribuciones, en virtud de lo contemplado en la Ley *[nombre de la ley correspondiente]*, teniendo en cuenta

las eventuales modificaciones, así como lo emanado en cualquier otra disposición o reglamento de aplicación.

ARTICULO 10. Son deberes de los miembros:

- a. Conocer, cumplir y hacer cumplir lo establecido en el acta constitutiva, en los presentes estatutos, reglamentos y demás acuerdos y disposiciones adoptadas por las instancias de gobierno y directivas de la Mancomunidad.
- b. Cumplir con los compromisos acordados, asumir con responsabilidad los cargos que les sean asignados y participar activamente en las tareas de gobierno y dirección de la Mancomunidad.
- c. Pagar puntualmente las cuotas ordinarias y las aportaciones extraordinarias que sean acordadas.
- d. Impulsar el fortalecimiento de la Mancomunidad, manteniendo la unidad y armonía de sus integrantes.

ARTICULO 11. Son derechos de los miembros:

- a. Participar, con voz y voto, en los órganos de gobierno y dirección de la Mancomunidad, y en cualquier acto convocado por ellos.
- b. Elegir y ser electo a los cargos de los órganos de dirección de la Mancomunidad.
- c. Conocer, debatir y aprobar los informes sobre el cumplimiento de los fines, los estados financieros, los planes, programas y proyectos en ejecución o por ejecutarse.
- d. Tomar parte de las actividades que organice la Mancomunidad.
- e. Presentar iniciativas y sugerencias a los órganos de gobierno y dirección de la Mancomunidad, de conformidad con lo dispuesto en los presentes estatutos.
- f. Exigir el fiel cumplimiento de los estatutos y reglamentos.
- g. Utilizar y recibir los servicios con que cuenta la Mancomunidad, en las condiciones en que ellos se presten.
- h. Delegar en la Mancomunidad la realización de determinadas gestiones de su interés.
- i. Otros derechos que establezcan los estatutos y reglamentos.

ARTICULO 12. La condición de miembro se perderá:

- a. Por retiro voluntario del Municipio aprobado por la concejo o corporación municipal respectivo, y comunicado oficialmente.
- b. Por el impago de las cuotas por un período superior a meses.

- c. Por recomendación de la Junta Directiva de la Mancomunidad, debido a incumplimientos graves de los deberes del miembro; o motivado por la prolongación de la condición de miembro no activo, por un período mayor de dos años continuos. Dicha recomendación deberá ser resuelta por la Asamblea General, en la sesión ordinaria más próxima.

TITULO CUARTO

CAPITULO PRIMERO

DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y SU FUNCIONAMIENTO

ARTICULO 13. La Mancomunidad está estructurada y se rige por los siguientes órganos:

- a. La Asamblea General.
- b. La Junta Directiva.
- c. Comisiones de Trabajo.
- d. La Unidad Técnica Intermunicipal.

ARTICULO 14. La Asamblea General, es el órgano superior y la autoridad máxima de dirección de la Mancomunidad y representa a todos sus miembros. Está presidida por el Presidente del Concejo e integrada por la totalidad de autoridades locales electas de los Municipios miembros.

Párrafo I: La Asamblea General estará constituida por el Alcalde o Alcaldesa, los Concejales y Concejales de los Municipios miembros.

ARTICULO 15. Las sesiones de la Asamblea General tendrán carácter ordinario y extraordinario. Las sesiones ordinarias se efectuarán por asuntos administrativos y de funcionamiento de la Mancomunidad una vez al año. Las sesiones extraordinarias serán convocadas para resolver modificaciones de sus estatutos y reglamentos, disolución de la misma y cualquier asunto de interés de la Mancomunidad, siempre y cuando lo acuerde su Junta Directiva.

Párrafo I: Cuando la convocatoria sea de carácter extraordinario, la sesión se deberá limitar a conocer y resolver sobre los puntos señalados en la convocatoria.

Párrafo II: La Asamblea General sesionará como Asamblea eleccionaria en el mes de _____, cada dos años.

ARTICULO 16. Las sesiones se realizan con citación previa por medio escrito o correo electrónico, dirigida a los participantes, con al menos diez días de anticipación a su celebración, señalando específicamente los puntos a tratar.

ARTICULO 17. El orden del día de las sesiones es aprobado por la Junta Directiva. Los Municipios miembros, podrán solicitar por escrito, con al menos cinco días de antelación a la celebración de la sesión, la inclusión de nuevos temas en el orden del día.

ARTICULO 18. El quórum para las sesiones ordinarias se constituye con la presencia de la mitad más uno de los integrantes de la Asamblea General. El quórum para las sesiones extraordinarias se constituye con las dos terceras partes de los miembros.

Párrafo I: Cuando en la primera convocatoria, una hora después, no hubiese quórum para celebrar la sesión ordinaria, se citará a una segunda convocatoria. En esta última convocatoria, la Asamblea General quedará constituida con cualquier asistencia no menor a la cuarta parte de los miembros.

Párrafo II: Cuando en la primera convocatoria no hubiese quórum para celebrar la sesión extraordinaria, se citará a una segunda convocatoria con ocho días de anticipación. En esta última convocatoria, la Asamblea General, quedará constituida con la mitad más uno de los miembros.

ARTICULO 19. Cada miembro representante en la Asamblea General tendrá derecho a un voto. Las votaciones serán públicas, realizándose con la mano levantada, salvo el dictamen que determine la Asamblea General sobre todo tipo de votación.

Párrafo I: Las resoluciones de la Asamblea General en sesiones ordinarias, se toman por mayoría simple de votos de los asistentes. En caso de empate, se realizará una segunda votación, y de persistir aquel, se decidirá por el voto del Presidente. Las resoluciones de la Asamblea General en sesiones extraordinarias, se toman por mayoría simple de los asistentes.

Párrafo II: En caso de que la reforma a los estatutos sea sustancial, se publicará el texto íntegro de los mismos con las reformas incorporadas.

Párrafo III: Todo acuerdo tomado por la Asamblea General, debidamente convocada y constituida, es de obligatorio cumplimiento para todos los miembros de la Mancomunidad.

ARTICULO 20. Son atribuciones de la Asamblea General:

- a. Conocer la agenda y acordar su aprobación.
- b. Aprobar estrategias, planes plurianuales, plan operativo anual y el presupuesto anual de la Mancomunidad.
- c. Aprobar y reformar los estatutos de la Mancomunidad.
- d. Conocer, aprobar, o rechazar el informe anual sobre el trabajo desarrollado por la Mancomunidad, que le presente la Junta Directiva.
- e. Conocer, aprobar, o rechazar, los informes y balances financieros de la Mancomunidad, que le presente la Junta Directiva.
- f. Conocer las solicitudes de retiro voluntario, y acordar o rechazar las propuestas de separación voluntaria definitiva de los miembros no activos, que someta a su consideración la Junta Directiva.
- g. Ratificar su incorporación a algún organismo nacional o internacional.

- h. Revisar la legislación nacional y municipal, y proponer los cambios que considere necesarios ante el Poder Legislativo.
- i. Conocer de las propuestas formuladas por los Municipios miembros y por los organismos relacionados con el sector municipal.
- j. Proponer acciones para el fortalecimiento de la autonomía, la organización y el funcionamiento municipal.
- k. Destituir miembros de la Junta Directiva cuando se compruebe que han incurrido en violación a los presentes estatutos.
- l. Deliberar y resolver cuantos asuntos someta a su consideración la Junta Directiva.
- m. Ratificar o rechazar la incorporación como miembro de la Mancomunidad a las asociaciones municipalistas que gocen de personalidad jurídica, previa aprobación de la Junta Directiva.
- n. Evaluar los alcances y logros de la anterior Asamblea y acordar la fecha de la siguiente.
- o. Cumplir y hacer cumplir estos estatutos, reglamentos, acuerdos y resoluciones.
- p. Acordar la disolución de la Mancomunidad, y su forma de liquidación.

CAPITULO SEGUNDO

DEL CONCEJO DE LA MANCOMUNIDAD O LA JUNTA DIRECTIVA

ARTICULO 21. La dirección y administración de la Mancomunidad es ejercida por su Junta Directiva, que es designado por la Asamblea General.

La Junta Directiva está integrada por igual número de personas, que municipios miembros de la Mancomunidad; los cuales desempeñarán los siguientes cargos: Presidente, Vicepresidente, Secretario General, Tesorero y tantos vocales como miembros haya.

Párrafo I: Los miembros de la Junta Directiva durarán dos años en el ejercicio de sus cargos, contados a partir de la fecha de la toma de posesión, pudiendo ser reelectos sólo una vez más consecutiva.

ARTICULO 22. La Junta Directiva sesiona de forma ordinaria por lo menos una vez al mes, y extraordinaria cuando sea convocada por el Presidente, o a solicitud por escrito de tres de sus miembros.

El quórum para las reuniones de la Junta Directiva se constituye con la presencia de la mitad más uno del total de sus integrantes. Las resoluciones requieren la simple mayoría de votos de los asistentes.

Párrafo I: Cada miembro tendrá derecho a un voto. En caso de empate, se realizará una segunda votación, de persistir éste, se decidirá a suerte.

ARTICULO 23. Son atribuciones de la Junta Directiva, de orden general:

- a. La Junta Directiva deberá cumplir y hacer cumplir los estatutos, reglamentos y acuerdos de la Asamblea General.
- b. Proponer las políticas, programas y planes de trabajo de la Mancomunidad, y velar por la ejecución de los mismos.
- c. Nombrar y remover al Director o Directora Ejecutiva de la Mancomunidad.
- d. Evaluar las solicitudes de afiliación a la Mancomunidad.
- e. Atender la organización interna y la marcha general de la Mancomunidad y comunicar a la Dirección Ejecutiva las observaciones o instrucciones necesarias para su adecuado funcionamiento.
- f. Conocer y resolver cualquier asunto que no sea de la competencia de la Asamblea General, así como los que le otorguen estos estatutos.
- g. Organizar la Asamblea General de la Mancomunidad.
- h. Proponer las cuotas ordinarias y extraordinarias, y la forma de pago de los Municipios miembros.
- i. Proponer la suspensión de los derechos de los miembros cuando existan incumplimientos de las obligaciones esenciales establecidas en los estatutos.
- j. Mantener una constante comunicación y relación con los Municipios miembros.
- k. Elegir los representantes ante organismos en los que la Mancomunidad tenga representación.
- l. Aprobar e implementar los mecanismos de participación de instituciones y organizaciones afines a los objetivos de desarrollo propuestos por la Mancomunidad.
- m. Conocer las renunciaciones de los funcionarios y empleados nombrados, y las licencias que los mismos soliciten.
- n. Preparar las memorias anuales de las labores de la Mancomunidad.
- o. Ejercer las demás funciones y facultades que le correspondan de acuerdo con los estatutos y reglamentos.

En materia económica:

- p. Fiscalizar la Tesorería y las operaciones contables de la Mancomunidad.
- q. Elaborar, conjuntamente con la Dirección Ejecutiva, el presupuesto anual de la Mancomunidad, y presentarlo a la Asamblea General para su conocimiento y aprobación.
- r. Elaborar el plan de trabajo anual de la Mancomunidad, sugiriendo las aportaciones ordinarias y extraordinarias de sus miembros.

- s. Preparar la liquidación del presupuesto, en los términos establecidos con carácter general para los Municipios.
- t. Disponer de los bienes y derechos de la Mancomunidad y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos intermunicipales, con las limitaciones establecidas en la legislación.
- u. Proponer la creación de empresas públicas o mixtas para la mejor gestión de los servicios mancomunados.
- v. Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de los bienes y propiedades de la Mancomunidad.
- w. Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos intermunicipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras públicas; esto siempre dentro del ámbito competencial de esta Mancomunidad.

CAPITULO TERCERO

DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA

ARTICULO 24. Las principales atribuciones del Presidente de la Mancomunidad son:

- a. Presidir la Asamblea General, y orientar sus deliberaciones.
- b. Convocar y presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta Directiva.
- c. Preparar el orden del día.
- d. Recibir las votaciones y anunciar la aprobación o el rechazo de un asunto.
- e. Cumplir y hacer cumplir los estatutos, reglamentos y acuerdos de la Asamblea General y de la Junta Directiva.
- f. Conceder la palabra y retirársela a quien haga uso de ella sin permiso, o se exceda en sus expresiones.
- g. Vigilar el orden en las sesiones y hacer retirar de ellas a quienes se comporten indebidamente.
- h. Firmar, junto con el/la Secretario/a, las actas de las sesiones.
- i. Firmar conjuntamente con el/la Tesorero/a los cheques y los documentos de valores.
- j. Representar legal, judicial y extrajudicialmente a la Mancomunidad, y delegar su representación en el Vicepresidente, en otro u otros miembros de la Junta Directiva y otorgar poderes a nombre de la Mancomunidad, actuando con autorización de la Junta Directiva.

- k. Representar a la Mancomunidad en los actos oficiales.
- l. Preparar un informe de la gestión administrativa y financiera de su período, y presentarlo a la Asamblea General.
- m. Solicitar una Auditoria Externa, siempre que sea necesario.

ARTICULO 25. Las principales atribuciones del Vicepresidente de la Mancomunidad son:

- a. El Vicepresidente sustituye al Presidente en el desempeño de sus funciones, en caso de ausencia temporal o definitiva. En caso de ausencia del Vicepresidente, presidirá el Primer Vocal.
- b. Desempeñar las funciones que le designe el Presidente, la Junta Directiva, o la Asamblea General.

ARTICULO 26. Las principales atribuciones del Secretario General de la Mancomunidad son:

- a. Ser el órgano de comunicación de la Junta Directiva y de la Mancomunidad.
- b. Expedir certificaciones, copias y fotocopias de los documentos, y firmar los documentos cuya autenticidad se requiera.
- c. Dar lectura a la correspondencia recibida en las distintas sesiones.
- d. Redactar las comunicaciones oficiales.
- e. Dar cuenta al Presidente de la Junta Gestora de todos los documentos que hubieren entrado en Secretaría General, para determinar su curso.
- f. Llevar los siguientes libros:
 - 1. El Libro de Actas y Acuerdos.
 - 2. El Libro de Registro de Miembros de la Mancomunidad
- g. Convocar a los miembros de la Junta Directiva a las reuniones ordinarias y extraordinarias, atendiendo a las instrucciones del Presidente.
- h. Transcribir o notificar los acuerdos de la Asamblea General y de la Junta Directiva a quienes deban comunicarse.
- i. Llevar el Archivo de la Junta Directiva.
- j. Demás atribuciones que le designe el Presidente, la Junta Directiva y la Asamblea General.

Párrafo I: En el Libro de Actas y Acuerdos, el Secretario General deberá dejar constancia del lugar, fecha, hora de inicio y finalización de la sesión o reunión, nombres de los miembros asistentes, asuntos tratados, resultados de las votaciones y acuerdos adoptados. Las Actas deberán ser firmadas por los miembros asistentes de la Junta Directiva.

Párrafo II: En el Libro de Registro de Miembros de la Mancomunidad se anotarán los nombres y demás datos generales.

ARTICULO 27. El Tesorero tiene el registro y el inventario del patrimonio de la Mancomunidad, actúa como recaudador de las cuotas ordinarias y extraordinarias de los miembros, y de las donaciones a favor de la Mancomunidad. El Tesorero asesora a la Junta Directiva sobre las finanzas de la Mancomunidad.

ARTICULO 28. Las principales atribuciones del Tesorero de la Mancomunidad son:

- a. Fiscalizar la gestión financiera de la Mancomunidad.
- b. Supervisar la recepción, custodia o inversión de los fondos de la Mancomunidad, formulando a los responsables de los mismos, las sugerencias y recomendaciones del caso.
- c. Llevar un Libro-inventario en el que se anotarán todos los bienes muebles e inmuebles de la Mancomunidad.
- d. Dar cuenta a la Junta Gestora de las anomalías que se dieron en el manejo de fondos de la Mancomunidad.
- e. Emitir recibos por cada suma que perciba a favor de la Mancomunidad. Estos recibos deberán ser numerados y sellados.
- f. Firmar conjuntamente con el Presidente los cheques y otros documentos de valores.
- g. Supervisar y conocer los estados financieros de la Mancomunidad.
- h. Practicar inspecciones periódicas en los libros y demás documentos de contabilidad.
- i. Presentar Informe Anual Financiero a la Asamblea General.

ARTICULO 29. Los vocales desempeñan todas las funciones que la Junta Directiva les encomiende y colaboran en el desarrollo de los planes y programas de trabajo de la Mancomunidad.

ARTICULO 30. Con el propósito de alcanzar sus objetivos y procurar la participación de la mayor parte de los miembros de la Mancomunidad, la Junta Directiva podrá constituir e integrar Comisiones de Trabajo, adscritas a la Junta Directiva.

ARTICULO 31. La Comisión de Trabajo es un órgano de estudio, evaluación, investigación, consulta y divulgación, que colabora con la Junta Directiva para el cumplimiento de los fines de la Mancomunidad.

Párrafo I: Las Comisiones se clasifican en Permanentes y Especiales, y serán nombradas por la Junta Directiva, cuando lo considere necesario, y encomendadas de la ejecución de determinadas tareas.

ARTICULO 32. Las Comisiones estarán integradas por una cantidad no mayor de cinco miembros, uno de los cuales deberá ser miembro la Junta Directiva.

Párrafo I: Las Comisiones se reunirán de forma ordinaria por lo menos una vez al mes, y extraordinaria cuando sea convocada por solicitud escrita de tres de sus miembros.

CAPITULO CUARTO

DE LA UNIDAD TECNICA INTERMUNICIPAL

ARTICULO 33. La Unidad Técnica Intermunicipal (UTI) de la Mancomunidad es órgano de carácter profesional, ejecutor de los planes de trabajo, la ejecución de obras y prestación de servicios mancomunados.

Párrafo I: La UTI depende jerárquicamente de la Junta Directiva de la mancomunidad, y tiene las siguientes funciones principales:

- a. Ejecutar las acciones planificadas.
- b. Promover el espíritu asociativo entre las entidades de la administración local que forman la Mancomunidad.
- c. Fortalecer las capacidades técnicas de planificación y gestión de la Mancomunidad.
- d. Preparar y gestionar los proyectos y anteproyectos para acceder a recursos financieros, ya sea de carácter público o privado, así como ejecutarlos o darles seguimiento. Igualmente, deberá participar en el proceso de celebración de convenios, contratos y acuerdos para la promoción de la Mancomunidad.
- e. Levantar diagnósticos participativos en el ámbito supramunicipal que sirvan como herramienta de planificación.
- f. Establecer propuestas de mejora para multiplicar la capacidad técnica municipal.
- g. Asesorar a los demás órganos de gestión de la Mancomunidad y a las diferentes dependencias municipales, que coordinen acciones con la Mancomunidad en todos aquellos aspectos de su competencia.
- h. Asesorar a los entes locales en la formulación e implementación de los planes de desarrollo municipal, que deben estar alineados con el plan estratégico de la Mancomunidad.
- i. Participar en la planificación territorial de su competencia.
- j. Establecer y gestionar un sistema de comunicación, divulgación e información ciudadana.
- k. Gestionar y administrar los servicios públicos mancomunados, en su caso.
- l. Gestionar, administrativa y financieramente, los recursos mancomunados.
- m. Apoyar y estimular la coordinación interinstitucional con otras instancias del territorio y otras instituciones públicas.

- n. Redactar informes periódicos, mensuales o bimensuales, sobre el desarrollo y avance de las actividades planificadas para el seguimiento adecuado de su trabajo por parte de la Junta Directiva.
- o. Y otras que la Junta Directiva le encomiende.

ARTICULO 34. La Unidad Técnica Intermunicipal estará integrada por profesionales coordinados por un/a Director/a Ejecutivo/a, y contratados por mérito en función de las áreas de trabajo que determine la Junta Directiva, en atención a las necesidades de la Mancomunidad.

TITULO QUINTO

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 35. La Mancomunidad tendrá un sello gomígrafo o seco con el nombre de la Mancomunidad. En el centro llevará impreso su logotipo y sus siglas.

ARTICULO 36. Este sello se estampará en toda correspondencia, identificaciones, certificaciones y demás piezas relativas a la Mancomunidad, y en todos sus documentos oficiales.

ARTICULO 37. El patrimonio de la Mancomunidad estará constituido por:

- a. Todos los bienes, muebles e inmuebles, contribuciones voluntarias, donaciones, herencias, legados, usufructos que recibiere de organismos gubernamentales y no gubernamentales, o de personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras adscritas o no a la Mancomunidad los cuales deberán figurar inventariados.
- b. Los estudios, anteproyectos y proyectos de obras e instalaciones que costee o realice la Mancomunidad.
- c. Otros de naturaleza pública.

ARTICULO 38. La Mancomunidad contará con los siguientes recursos económicos:

- a. Las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus miembros, fijadas por la Asamblea General, de manera proporcional a los recursos que reciban por efecto de la aplicación de la Ley o que por otros medios.
- b. Cualquier otro ingreso que reciba por vía lícita de manera no prevista en el Acta Constitutiva o en los presentes estatutos, y que no desnaturalicen los objetivos de la Mancomunidad.
- c. Las rentas y productos de sus bienes patrimoniales y aquellos otros que tenga asignados.
- d. Los ingresos por prestación de servicios y actividades de su competencia.
- e. Los intereses de depósitos.

- f. Las aportaciones voluntarias, donativos, legados, auxilios y subvenciones de toda índole, que realice a su favor cualquier clase de persona natural o jurídica.
- g. Las aportaciones ordinarias y extraordinarias que, para cada ejercicio económico fije la Asamblea General a cada una de las entidades asociadas.
- h. Las operaciones de empréstito.
- i. Cualesquiera otros ingresos.

ARTICULO 39. La Mancomunidad, en Asamblea General Extraordinaria, podrá disolverse por acuerdo de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros que soliciten por escrito, y de manera expresa, la disolución y liquidación de la misma.

Párrafo I: En caso, de aprobación de la disolución y liquidación de la Mancomunidad, la Asamblea General designará una Comisión Liquidadora, integrada por un número no menor de tres miembros, ni mayor de siete, que se encargará de liquidar el patrimonio de la Mancomunidad.

Párrafo II: En un período no superior a un mes, la Comisión Liquidadora cobrará las deudas a favor de la Mancomunidad y cancelará las obligaciones.

Párrafo III: A más tardar quince días después de finalizado el proceso de liquidación, se deberá efectuar una sesión extraordinaria de la Asamblea General, convocada por la Comisión Liquidadora, en la cual ésta rendirá cuentas de sus gestiones. En caso de existir un patrimonio remanente, deberá donarse el activo resultante a cualquier institución que tenga relación con los criterios de la Mancomunidad.

ARTICULO 40. Estos Estatutos son de obligado cumplimiento y es responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos vinculados a la Mancomunidad conocerlos y aplicarlos.

ARTICULO 41. Se confiere a la Constitución Política y demás Leyes de aplicación aquellas cuestiones no reguladas en estos Estatutos.

DADOS en _____, a los _____ (____) días del mes de _____ del año _____ (_____).

Firmado:

[en orden alfabético nombres de los municipios y/o de los distritos municipales]

Documentos anexos:

1. Copia de informe favorable de cada alcalde/sa sobre la consulta popular, a través de las instancias definidas en la legislación vigente que avale la integración a la mancomunidad (en caso necesario).
2. Resolución de aprobación de cada concejo o corporación municipal sobre la incorporación a la Mancomunidad, en la que autorizan a los/as alcaldes/as a firmar el Acta Constitutiva de la Mancomunidad.
3. Copia del Acta Constitutiva de la Mancomunidad debidamente firmada y sellada por todos los municipios.
4. Resolución de Aprobación de estos Estatutos por los concejos o corporaciones municipales que constituyen la Mancomunidad, en la que autorizan a los/as alcaldes/as a firmar los Estatutos de la Mancomunidad.

Cuadros de seguimiento a la gestión de la Mancomunidad



uim **UNIÓN IBEROAMERICANA
DE MUNICIPALISTAS**

Plaza Mariana Pineda, 9 · 18009 GRANADA - ESPAÑA
Telf.: 958 21 50 47 · Fax 958 22 97 67

Email: uim@uimunicipalistas.org
<https://www.uimunicipalistas.org>