

LA INTERMUNICIPALIDAD Y LA MANCOMUNIDAD

EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS VOLUNTARIAS DE MUNICIPIOS
EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

JALISCO (MÉXICO) – EUSKADI PAÍS VASCO (ESPAÑA)

Francisco Javier Galván Meraz / Leticia Santín del Río

Jon Iñaki Zarraga Aburto / Rafael Apraiz Egaña



Francisco Javier Galván Meraz
Leticia Santín del Río
Rafael Apraiz Egaña
Jon Iñaki Zarraga Aburto

La intermunicipalidad y la mancomunidad

Experiencias asociativas voluntarias de municipios
en la prestación de servicios públicos.
Jalisco (México) – Euskadi País Vasco (España)





Miembro fundador de la
Alianza de Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI)
www.aemi.com.mx

La presente publicación se logró gracias al acuerdo solidario entre los señores Eduardo Anaya Rúan, presidente del Consejo de Administración del SIMAR Sureste, y Lander Aiarza Zallo, presidente de la Mancomunidad de Servicios del Tzorrieri, que fraternalmente acordaron difundir la experiencia y conocimientos sobre el buen quehacer de la asociación entre municipios para brindar mayores y mejores servicios a la ciudadanía.

© Francisco Javier Galván Meraz, Leticia Santín del Río,
Rafael Apraiz Egaña y Jon Iñaki Zarraga Aburto

D.R. © 2015 Arlequín Editorial y Servicios, S.A. de C.V.
Teotihuacan 345, Ciudad del Sol
CP 45050, Zapopan, Jalisco
Tel. (52 33) 3657 3786 y 3657 5045
arlequin@arlequin.mx
www.arlequin.mx

ISBN 978-607-8338-41-2

Impreso y hecho en México

La cooperación es la convicción plena
de que nadie puede llegar a la meta si no llegan todos.
VIRGINIA BURDEN

Agradecemos al señor Igotz López Torre,
presidente de la Mancomunidad de Servicios del
Txorierri-Txorierriko Zerbitzuen Mankomunitatea,
por su amable interés institucional en el intercambio
de experiencias intermunicipales con el
Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste
(SIMAR Sureste).

Prólogo

Este libro es resultado del trabajo conjunto entre autoridades locales en México y España (País Vasco), junto a un grupo de profesionales interesados en conocer el desarrollo de los esfuerzos en la cooperación entre municipios para atender conjuntamente la dinámica en la prestación de los servicios públicos, desde vocación única en el tema de gestión de residuos sólidos hasta el esfuerzo coordinado para distintos servicios públicos.

En el mundo, la preocupación por el tema de los residuos, su impacto ambiental y la mejor prestación de servicios públicos, ha hecho que diversos grupos dediquen tiempo y esfuerzo para establecer modelos de gestión entre varios municipios, para dar mejores servicios a las comunidades locales, extender los beneficios a nivel regional y poner el acento en el aprovechamiento de los territorios y su manejo sostenible.

Así entonces la Asociación Técnica para la Gestión de Residuos y Medio Ambiente (ATEGRUS), asociación española que abarca todos los sistemas de gestión de residuos, aseo urbano y medio ambiente, y que reúne a los municipios, empresas y técnicos del sector, y por parte de México, el Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos (SIMAR) Sureste, organismo público intermunicipal encargado de brindar servicios de asesoría, recolección, transporte, reciclaje, transferencia y disposición final de residuos sólidos urbanos a diez municipios en Jalisco y Michoacán, México, y la Mancomunidad de Servicios del Txorierri/Txorierriko Zerbitzuen Mankomunitatea, Bizkaia, Comunidad Autónoma del País Vasco, entidad supramunicipal encargada de gestionar y prestar servicios de competencia municipal, acordaron en el marco de la XIV edición del Concurso Escoba de Plata, Oro y Platino celebrado en la Feria Internacional de Medio

Ambiente y Urbanismo en Madrid, 2014, unir esfuerzos para resaltar la importancia de la cooperación entre municipios, mediante las figuras de la Intermunicipalidad y la Mancomunidad, en ambos países como un espacio de oportunidad para el desarrollo de los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos.

Alcaldes de la Intermunicipalidad SIMAR Sureste y de la Mancomunidad de Servicios del Txorrieri, municipio de Derio, 2014



El interés, dar a conocer y difundir un esbozo de las formas en que ambas instituciones se organizan legalmente para gestionar servicios públicos basados en el contexto de su legislación local, la competitividad territorial y el reforzamiento de las entidades de cooperación intermunicipal, cuyo impacto resuelve, en gran medida, el complejo problema de la prestación de servicios públicos competencia municipal, en ciudades grandes o pequeñas. Se trata también, de fomentar el intercambio de experiencias mexicanas, españolas-vascas en la gestión de residuos y diversos servicios

públicos, e intercambio de conocimientos normativos, organizacionales, financieros y de gestión pública de servicios.

En el mes de junio 2014, los alcaldes de los municipios de Derio, Larrabetzu, Lezama, Loiu, Sondika y Zamudio, que conforman la Mancomunidad de Servicios del Txorierri/Txorierriko, gracias a la oficiosidad de nuestro amigo Rafael Apraiz, vicepresidente de Ategrus, permitió a alcaldes del SIMAR Sureste convivir y conocer sobre el quehacer de las mancomunidades en *Bizkaia*, dejando una buena experiencia y conocimiento para proseguir fortaleciendo la intermunicipalidad en nuestro estado como un modelo de gobernanza local.

Días después a nuestra estancia en Bilbao, los señores Lander Aiarza Zallo y Jon Inaki Zarraga, presidente y gerente respectivamente de la mancomunidad, visitaron y compartieron en el Foro Internacional de Organismo Operadores de Residuos Sólidos, evento financiado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos SIMAR Sureste, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, el cual se llevó a cabo en Mazamitla, Jalisco. México. En donde compartieron su experiencia, reiterando su voluntad para lograr la presente publicación como un ejercicio solidario y fraterno entre ambas instituciones.

Finalmente deseo agradecer, en representación de los consejeros del SIMAR Sureste, los atinados comentarios de Águeda Pérez, que amablemente compartió su experiencia en la Mancomunidad de Guadalquivir, Región de Andalucía en Sevilla, para enriquecer el presente documento, a Leticia Santín del Río por su valiosa participación y aportación académica al contenido del libro, a Rafael Apraiz por su apoyo e interés para la realización del proyecto, a Héctor de Alba Esquivias por sus sugerencias y comentarios, y particularmente a Francisco Javier Galván Meraz, que, gracias a su interés y perseverancia profesional en busca de fortalecer y compartir la experiencia del SIMAR Sureste, gestionó y coordinó la realización de la presente publicación, que sin lugar a dudas, será de utilidad para los interesados en el tema.

Carlos Andrés López Barbosa
Presidente del Consejo de Administración
México-Madrid, septiembre de 2015

Introducción

MEDIO AMBIENTE Y RESIDUOS, UN ASUNTO DE INTERÉS GLOBAL

Los datos hablan por sí solos: en el mundo habitamos alrededor de 3 500 millones de personas, y por nuestro estilo urbano de vida, generamos alrededor de 1 300 millones de toneladas de residuos sólidos urbanos al año. Se estima que para el 2025, faltan sólo diez años, se producirán 2 200 millones de toneladas por año, es decir, en las ciudades del mundo se aumentará un 70 por ciento la generación residuos. En la actualidad, el coste anual para su gestión, de acuerdo con un informe del Banco Mundial,¹ es de 205 000 millones de dólares y aumentará a 373 000 millones de dólares, a cada país le costará más de un 80 por ciento de su gasto actual.

El mayor volumen de residuos se genera a nivel local, en ciudades y municipios de los países desarrollados y en vías de desarrollo. Por lo general, estos últimos no cuentan con una gestión de residuos controlada capaz de detener el deterioro ambiental y ocasionar daños a la salud humana. Siguen usando vertederos sin control, sitios clandestinos o en el mejor de los caso, enterrando la «basura» en rellenos sanitarios, con un porcentaje de cobertura servicios de recogida de residuos, que no pasa del 40 por ciento en países de bajos ingresos, en contraste con el casi 98 por ciento que alcanzan los países de altos ingresos.² Además, en muchas ocasiones la cobertura de recolección es aceptable, pero las etapas posteriores de

¹ Banco Mundial, «What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management» [«Menudo desperdicio: un examen mundial de la gestión de los residuos sólidos»], junio de 2012.

² Sally Fegan-Wyles y Achim Steiner, *Guía para la Elaboración de Estrategias Nacionales de Gestión de Residuos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.

manejo de los residuos, carecen de medidas de prevención y control que eviten la contaminación al suelo, aire y agua.³

Para preservar nuestra vida en el planeta, el problema de la producción y el manejo de los residuos sólidos urbanos (RSU) debe orientarse a la prevención y gestión integral y el desarrollo sostenible.⁴ Sin su adecuado manejo, la contaminación ambiental deteriorará aún más la calidad del aire, el agua, el subsuelo y, en consecuencia, la calidad de vida y la salud humana y de los ecosistemas.

En las municipalidades radica el mayor problema y las grandes oportunidades para afrontar la crisis que se aproxima, si continúa el inadecuado manejo y tratamiento de residuos sólidos. El documento del Banco Mundial afirma, que la gestión de residuos sólidos es el servicio público más importante que presta un municipio. Y agrega que, en la medida que no pueda gestionar de forma eficaz esta prestación del servicio, menos aún lo podrá hacer en servicios más complejos como el agua, la salud y el transporte. Los efectos de esta ineficacia se reflejarán en la falta de competitividad para el desarrollo urbano, económico y sustentable.

En las ciudades de cualquier tamaño, y principalmente en los municipios como instancias políticoadministrativas en las que se encuentran articuladas las ciudades, el problema de los residuos es cotidiano y va en aumento. Constituye uno de los grandes factores que no sólo impacta el cambio climático, sino también el uso de grandes partidas presupuestales destinadas a la limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos.

El reto local es a todas luces mejorar y fortalecer la gestión integral de los residuos sólidos, pues el problema se agudiza por el crecimiento urbano y poblacional, y por la creciente demanda de servicios públicos. Por este reto, el interés global debe orientarse a sumar capacidades gubernamentales, institucionales públicas y privadas, financieras, tecnológicas y de infraestructura, e involucrar la participación social para consolidar estrategias de gestión de residuos en los gobiernos locales. El futuro ambiental

³ Programa Intermunicipal de Manejo de Residuos Simar Sur Sureste, 2015.

⁴ El vocablo *sustentable* se tradujo del inglés *sustainable*, como anglicismo posteriormente fue modificado por *sostenible*, noción que reconocen los principales organismos internacionales dedicados al medio ambiente. La exigencia del desarrollo sostenible o sustentable contempla la triple idea del ajuste al sistema económico productivo, el desarrollo social y la preservación del medio ambiente.

y de la humanidad está en nuestras manos y es responsabilidad compartida de gobiernos y ciudadanos.

Respecto a esto, recordemos que todos somos generadores de residuos, y que la propiedad es de quien los genera o de quien los posee. Su punto de origen siempre es el mismo, apunta al individuo que por acto voluntario desecha los materiales o productos que los originan, ya no son útiles, han perdido valor y no desea conservarlos, esto unido a nuestro patrón de consumo, que no ha logrado modificarse.

En este sentido, los cambios para el desarrollo sostenible tiene varias facetas: es necesario modificar los patrones de comportamiento de consumo humano, reducir la generación de residuos y la disposición final, crear diversas soluciones con medidas de prevención y formas de aprovechamiento con énfasis en las «tres erres» 3R (reducir, reutilizar y reciclar), maximizar la valorización, así como recuperar la energía. ¿De qué formas se pueden hacer estos cambios?

La respuesta apunta a la importancia a innovar modelo de gobernanza para la gestión integral de los residuos sólidos, con una visión de largo plazo, con medidas incrementales y sostenidas por el conjunto de países, actores y sociedad involucrada. Abordar esta cuestión supone no únicamente una serie de acciones con base en una gran planeación y un objetivo ambiental estratégico, sino primordialmente atender este problema en la escala y con las características de cada localidad y región, para contar con territorio, suelo y subsuelo sustentables. Las prácticas existentes a nivel local en varios países muestran los factores, sectores público y privado y voluntades de múltiples actores que deben alinearse para prevenir y minimizar los residuos y mejorar el ciclo de gestión hasta su disposición final en el ámbito local, que es el espacio de actuación para responder con eficacia y sostenibilidad ambiental la gestión de los servicios públicos.

En el contexto mundial, la agenda de medio ambiente y de recursos naturales se ha impulsado desde el último tercio del siglo XX, generando diversos Tratados Internacionales. Desde 1972, en Estocolmo, Suecia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano; en 1987, se formuló el «Informe Brundtland», y en 1992 se celebró en Río de Janeiro, Brasil, la Cumbre de la Tierra. Los Estados participantes suscribieron los compromisos de la Declaración de Río y la aprobación consecuente de la Agenda 21. Con esta serie de instrumentos, se han fortalecido los compro-

misos entre Estados mediante acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales a lo largo de las décadas.

En particular la declaratoria de Río destaca la importancia de alcanzar el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, considerando el derecho de las personas a una vida saludable y en armonía con la naturaleza. Concede a las autoridades locales un papel preponderante para que se ocupen de la creación, el financiamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, así como la ejecución de políticas ambientales, estableciendo políticas y reglamentos locales y, también, le otorga un papel clave a la educación y movilización de la población en defensa del desarrollo sustentable.

Es una realidad que a estas alturas del siglo XXI, el asunto de la producción y manejo de residuos no ha sido controlado aún en gran parte de los países del orbe. En lugar de incrementar las 3R, sigue desorganizado, descuidado y con pocos recursos, a pesar de ser un problema que compromete el futuro de las sociedades. Por esto es importante planear la gestión integrada de los residuos sólidos, y que las autoridades municipales acaten el cumplimiento de las leyes y ordenamientos que existen en la materia, para organizar y manejar con responsabilidad esta gestión de manera pro activa.

Para los gobiernos municipales la buena gobernanza de las ciudades es un asunto fundamental. Por lo que es decisivo el manejo integral de los residuos sólidos, siendo uno de sus mayores desafíos avanzar en la implementación de medidas de prevención, minimización y enfoques integrados. El problema de gestionar mejor los residuos no sólo consiste en resolver aspectos físicos, técnicos, de infraestructura y cumplir con las normatividades, sino también optimizar los recursos materiales, al considerar a los residuos como un *recurso* que es valioso, y no algo descartable o desechable. Este es el gran giro que debemos llevar a cabo, reconocer a los residuos como un recurso valioso, porque sabemos que mientras no se pueda evitar la generación de residuos, el objetivo consiste en crear prácticas eficientes para recuperar y utilizar estos recursos, con miras a la prevención y minimización, tomar medidas de las «tres erres» 3R (reducir, reciclar y recuperar), lograr la eficiencia de los recursos y hacer una gestión ambiental más racional. Esto incluye el papel activo de los gobiernos nacionales y de los locales en las políticas de gestión de residuos, junto con la idea de que para la gobernanza urbana y territorial se debe incluir a los usuarios y los

proveedores, mejorar la sostenibilidad financiera, fortalecer a las instituciones y establecer políticas públicas con acciones estructuradas, estables y sistemáticas.

En el panorama mundial y en el de cada país tenemos la posibilidad de asumirnos con las capacidades para poder desarrollar con la suficiente viabilidad estructural, institucional y técnica una vida saludable, unas localidades sostenibles y la competitividad de todos los territorios.

LA FIGURA DE LAS MANCOMUNIDADES O ENTIDADES DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

Algunos ejemplos, en países como México y España, nos pueden dar lecciones prácticas de diversas formas de gestión integral de los residuos sólidos para hacer estos cambios. En específico, cuando los gobiernos locales han logrado responder a sus grandes desafíos locales que son globales, el manejo integral lo han hecho a través de un esfuerzo intermunicipal o mancomunado que permite incrementar su capacidad institucional, técnica, financiera y social, y establecer economías de escala para la prestación de este servicio público básico. Este servicio no es el único que puede llevar acabo de forma común, pues en el listado están todos los servicios públicos indispensables para el desarrollo regional y local.

En este sentido podemos entender a la intermunicipalidad como un mecanismo de unión voluntario de cooperación y coordinación entre ayuntamientos, para resolver la prestación de los servicios públicos y para mejorar sus funciones. Esta figura se convierte en una herramienta de organización política, administrativa y social, que refuerza la gobernanza local municipal para cumplir con mayor eficacia y eficiencia la prestación de servicios públicos, las acciones de gestión y administración y la racionalización de recursos, mejorando la calidad de vida de los habitantes.

En América Latina y en Europa existen diversos modelos de coordinación intermunicipal, derivados de las particulares historias de organización territorial política y administrativa de los Estados modernos, federales, unitarios o autonómicos.

Aproximadamente desde hace al menos tres décadas, los procesos de descentralización ampliaron y fortalecieron las competencias municipales en el caso de México, modificando su papel estratégico para el desarrollo local. Al aumentar sus responsabilidades públicas, para dar mejores servi-

cios, que puede prestar de manera individual o mediante la unión asociada entre municipios, cuyo supuesto está constituido por la formación de intermunicipalidades.

En la actualidad, esta figura intermunicipal ligada a los procesos de descentralización de tipo horizontal, se está valorando más por su gran potencial para optimizar la utilización de los recursos limitados y para transitar de la mera prestación de servicios, hacia una gestión más integral, que permite mejorar la ordenación del territorio y promover un desarrollo equilibrado y sostenible de las regiones que propicien economías de escala.

Este mecanismo de cooperación puede abarcar dos o más territorios municipales, colindantes o no. A diferencia de la gestión aislada de los municipios, la intermunicipalidad se establece como *ente local complejo* o compuesto, que lejos de ser una fusión entre ellos o una empresa pública, está integrada por voluntad de los gobiernos municipales. Funciona bajo reglas públicas, tiene personalidad jurídica propia, autonomía, propósitos y fines específicos en aras de mejorar desde uno hasta varios servicios como es el abastecimiento de agua, la recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos, la protección del medio ambiente, el fomento al turismo, los planes de competitividad y la planeación del desarrollo urbano y territorial, entre otros tantos asuntos. Su flexibilidad, variedad y fin único o múltiple, se ajusta a los requerimientos y características de los municipios involucrados, quienes mantienen su autonomía política.

Por estas razones, estas iniciativas de cooperación intermunicipal han adquirido mayor protagonismo en diversos países del continente europeo. El caso concreto de España es relevante porque desde la promulgación de la Ley del Régimen Local de 1985, se ha incrementado la creación de mancomunidades (Riera, Haas, Capdevila *et al.*, 2005).

Las experiencias intermunicipales en ambos continentes, conocidas también como mancomunidades o consorcios en España, *intercommunalité* en Francia conocidos como «Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal» (EPCI) (*établissement public de coopération intercommunale*), los sindicatos de comunas, o intermunicipalidades o asociación intermunicipal en el caso de México y otros países de América Latina, muestran diversos perfiles y metodologías de gobierno político y administrativo para organizar la cooperación entre los gobiernos locales.

Este texto busca ofrecer de forma solidaria y fraterna la referencia de dos experiencias de cooperación intermunicipal, una de ellas, en manejo integral de residuos sólidos, y una mancomunidad de servicios públicos, incluida la recogida y tratamiento de residuos. La idea la colaboración entre gobiernos locales que tiene buenas prácticas en servicios públicos para la sociedad. Las experiencias son el Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste (SIMAR Sureste), ubicado en el estado de Jalisco y Michoacán, México, y la Mancomunidad de Servicios del Txorierri/Txorierriko Zerbitzuen Mankomunitatea, Bizkaia, Comunidad Autónoma del País Vasco, son modelos intermunicipales que han hecho posible incrementar las capacidades de los municipios impulsando una gestión integral de los residuos en el caso jalisciense, y diversos servicios como escuela pública para adultos, recogida y cuidado de perros abandonados, intervención comunitaria, promoción de la cultura vasca y recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos, en el país vasco, con resultados tangibles para la salud de sus comunidades, en la disminución costos y una mejor administración pública local.

El contenido de esta publicación se divide de la siguiente manera, la primera parte para presentar tanto las características de las mancomunidades españolas y del asociacionismo intermunicipal mexicano, tomando en cuenta algunas claves como la cooperación descentralizada horizontal, la competitividad y el gobierno municipal, para situar algunos aspectos de la historia, evolución y cuestiones generales de la figura intermunicipal. Un segundo capítulo muestra el contenido general de la conformación y régimen de las dos experiencias asociativas representativas en México y en Euskadi. El primer caso corresponde al Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sólidos Sureste (SIMAR Sureste), que comprende a nueve municipios del estado de Jalisco y uno de Michoacán, en México, que es una buena práctica intermunicipal y la única interestatal en el país. El segundo caso, a la Mancomunidad de Servicios del Txorierri/Txorierriko Zerbitzuen Mankomunitatea, Bizkaia, Comunidad Autónoma del País Vasco. El apartado tercero, enlista una serie de aportaciones a manera de breves reflexiones para promover y fortalecer la figura de cooperación y asociación entre gobiernos locales en México.

El asociacionismo intermunicipal en México y España

MUNICIPIOS, COMPETITIVIDAD Y COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN CONTEXTO

Municipios

Los municipios en México y España (País Vasco) son la base de la organización territorial política y administrativa de sus Estados. Por grandes o pequeños que sean rurales, urbanos o metropolitanos, estos gobiernos locales o entidades locales territoriales, comparten problemas comunes en el territorio, los cuales deben atender a través de una serie de servicios públicos que son de su competencia, para mejorar la calidad de vida de la población y promover el desarrollo territorial sustentable. Sus desafíos no son menores, pues cada día se enfrentan a una mayor exigencia de los habitantes para hacer más eficientes los servicios y a menores costos, la infraestructura básica, las comunicaciones, las innovaciones tecnológicas, la promoción de la cohesión social y, en general, mejorar las condiciones para incrementar el desarrollo económico, el bienestar social y el fortalecimiento institucional. Los gobiernos municipales tienen además una gran responsabilidad para mejorar la competitividad de todo su territorio, y no solamente de las ciudades que gobiernan y administran.

Los gobiernos locales y sus sociedades necesitan avanzar en estos rubros para ofrecer condiciones urbanas, económicas y ambientales competitivas, y ser considerados espacios de atracción y oportunidad para la inversión local, nacional e internacional.

Competitividad

Para comprender básicamente la idea de competitividad, Porter (1995) menciona que es un proceso altamente localizado que promueve la especialización y la eficacia local (Cabrero, 2009).¹ En este sentido, las ciudades requieren mejorar las ventajas competitivas locales, las cuales identifica en dos sentidos, las estáticas referentes a la localización geográfica, disponibilidad de infraestructura y los estándares medioambientales; y las dinámicas que consisten en la capacidad innovadora que crean los gobiernos, empresas, asociaciones y/o redes de ciudades, universidades y gobiernos locales que promueven la economía local.²

En este contexto, sabemos que para las ciudades el tema de su competitividad se ha vuelto un factor clave en el desarrollo urbano, local y regional. Entre las ciudades compiten por estar en las mejores posiciones de la liga global urbana, mediante metodologías de medición, marcando el ritmo de la dinámica económica mundial.

En la actualidad vivimos un acelerado proceso de urbanización y una gran concentración de la población en ciudades grandes, medianas y siguen persistiendo las pequeñas. Junto a esto, el fenómeno de la metropolización, como uno de los principales procesos de urbanización en el mundo, comprende la expansión territorial de las áreas urbanas del centro a la periferia, donde la mancha urbana está rebasando los límites municipales y, en algunos casos, estatales o provinciales, creando zonas conurbadas o metropolitanas de mayor complejidad para su atención política y administrativa. En ocasiones, estas ciudades están fragmentadas y partidas en varios municipios, y reciben las desventajas de la sobre posición de estructuras administrativas que limitan su desempeño y falta de coordinación.

Por ello, es importante complementar la visión de la competitividad de las ciudades a los problemas de gestión política y administrativa, a veces solapadas por diversos órdenes de gobierno o estructuras metropolitanas que no experimentan patentemente las dificultades en el territorio y el papel decisivo y estratégico de los gobiernos municipales, quienes están llamados a promover un desarrollo endógeno local, desde una visión te-

¹ Citado por Cabrero Mendoza et al., «Competitividad urbana en México: una propuesta de medición», *Eure* XXXV, núm. 106 (diciembre de 2009): 81; tomado de M. Porter, «The Competitive Advantage of the Inner City», *Harvard Business Review* 73, núm. 3 (mayo-junio de 1995): 55-71, en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19611824005>>.

² *Ibid.*, 81.

territorial y una cooperación horizontal que los fortalezca internamente y desde adentro hacia afuera.

Desarrollo endógeno local

Esta papel estratégico para el desarrollo endógeno local es un proceso complejo que nos habla, en primer término, de vigorizar la función pública de los municipios «desde dentro» y revalorizar el territorio en base a sus potencialidades. Este desarrollo consiste en que el municipio promueva la capacidad de interlocución con su comunidad, al generar políticas concretas que respondan con eficiencia y eficacia a las necesidades y problemas del desarrollo de las localidades y comunidades. Entre las claves está la creación de redes de acción pública local más amplias con la participación activa de los actores políticos, sociales, grupos empresariales y organismos de la sociedad civil, capaces de liderar un cambio estructural interno, promover su capacidad de innovación y procesos de desarrollo económico y social, con miras a sumar fuerzas con actores relevantes para la acción territorial. Cuando la acción pública local está orientada hacia un desarrollo endógeno e integral de un territorio determinado, brinda a los agentes externos la posibilidad de reforzar el desarrollo local y regional. Sin esta visión, las ventajas competitivas de las urbes y de los territorios, no podrán convertirse en fuerzas de atracción mientras no se eche a andar «el motor endógeno» de este desarrollo local.³

De igual forma, el gobierno local requiere un desarrollo institucional que debe llevar a cabo mediante dos tipos de desafíos. El primero, buscar la profesionalización de sus recursos humanos y el apoyo técnico, el fortalecimiento financiero y administrativo, un proceso de planificación y de planeación estratégica para optimizar la eficacia y eficiencia, de mejora regulatoria y capacidad reglamentaria, todo esto y más, no sólo como reto para garantizar un mínimo de bienestar, calidad e igualdad de condiciones de vida en la prestación de servicios públicos, sino para lograr una gestión y ordenamiento territorial más integral, con políticas ambientales en el que confluyan políticas de desarrollo local y regional, y políticas de desarrollo social, cultural y económico.

³ Véase Enrique Cabrero, *Acción pública y desarrollo local*, México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

Cooperación intermunicipal

El segundo desafío de los municipios para la acción territorial, consiste en lograr un desarrollo desde adentro hacia afuera. Es decir, requiere que los ayuntamientos promuevan una corresponsabilidad horizontal entre gobiernos locales, fortaleciendo sus relaciones interinstitucionales de coordinación con sus pares municipales, a través de la asociación voluntaria de municipios como instrumento de cooperación intermunicipal. Acción que, aunque tiene el riesgo de las dificultades de la coordinación, necesita ser construida con esquemas duraderos, ordenados y flexibles, y un espacio institucionalizado mediante estatutos o convenios, con la conformación de organismos públicos descentralizados o cualquier otra figura legal, con acuerdos y consensos, apoyos económicos e intercambios sociales para reforzar la acción cooperativa intermunicipal de administración y gestión.

En este último sentido, la unión de los municipios más próximos o no, forma por sí misma ventajas competitivas dinámicas y estáticas, y también contribuye a fortalecer las funciones de los gobiernos, su desarrollo institucional, la gestión coordinada de los servicios y las multiplicidad de políticas y actividades que compartan en beneficio del desarrollo sostenible del territorio, respondiendo a las diversas condiciones que exigen tanto las actuales sociedades en espacios urbano o rurales, y a los desafíos que plantea el proceso de globalización en la actualidad.

Con esta perspectiva, la titularidad y papel estratégico de los municipios se sitúan como piezas indispensables por sus ventajas de proximidad y de interacción de capacidades y fuerzas locales para la construcción del entramado de relaciones intergubernamentales con los demás órdenes de gobierno subnacionales y nacional.⁴

Las competencias municipales

Las competencias de los Ayuntamientos según la Ley 7/1985. De 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local.

El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la

⁴ L. Santín, «Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio», en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México: Indesol/Flacso, 2002, 147-202.

comunidad vecinal. El municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a. Seguridad en lugares públicos.
- b. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c. Protección civil, prevención y extinción de i
- d. Incendios.
- e. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- f. Patrimonio histórico-artístico.
- g. Protección del medio ambiente.
- h. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- i. Protección de la salubridad pública.
- j. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- k. Cementerios y servicios funerarios.
- l. Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- m. Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- n. Transporte público de viajeros.
- o. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.
- p. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

De acuerdo con el artículo 26, los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

Tabla I. Servicios prestados por municipios o asociados

<i>En todos los municipios</i>
• Alumbrado público. • Cementerio. • Recogida de residuos. • Limpieza viaria. • Abastecimiento domiciliario de agua potable. • Alcantarillado. • Acceso a los núcleos de población. • Pavimentación de las vías públicas. • Control de alimentos y bebidas.
<i>Municipios con población igual o superior a 5 000 habitantes (además de lo anterior)</i>
• Parque Público. • Biblioteca Pública. • Mercado. • Tratamiento de residuos.
<i>Municipios igual o superior a 20 000 habitantes (además de los anterior)</i>
• Protección civil. • Prestación de Servicios Sociales. • Prevención y extinción de incendios. • Instalaciones deportivas de uso público.
<i>Municipios con población igual o superior a 50 000 habitantes (además de lo anterior)</i>
• Transporte colectivo urbano de viajeros. • Protección del medio ambiente.

Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

En el caso mexicano, los municipios se rigen por el artículo 115 constitucional, establece que los Estados adoptaran como base de su división territorial y de organización política y administrativa el municipio libre, que será gobernado por Ayuntamiento de elección popular directa, integrada por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los municipios tienen a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes.

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales.
- Alumbrado público.
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

El asociacionismo intermunicipal en el Estado autonómico de España y el Estado federal en México: procesos diferenciados de gestión y de descentralización

En España las entidades de cooperación intermunicipal se han convertido en iniciativas de gran impacto a partir de la Ley de 1985 (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local). El número de mancomunidades adquiere mayor protagonismo debido a su flexibilidad y gran capacidad de adaptación a las necesidades de los municipios para la prestación de servicios públicos, así como por el desarrollo legislativo del Estado autonómico. Para darnos una idea de 8114 municipios que existen, se integran en más de 1024 mancomunidades, 81 comarcas, 4 zonas metropolitanas, en sus 17 Comunidades Autónomas. La mayoría de sus municipios forman parte de una entidad de cooperación supramunicipal.¹

El artículo 3 de este mismo ordenamiento señala que las Mancomunidades de Municipios son Entidades locales territoriales, junto con otras tales como las Áreas Metropolitanas, las Comarcas, etc.

En el caso del País Vasco, se registra un total de 251 municipios, distribuidos en tres provincias, con 37 mancomunidades, lo que lo hace una figura de cooperación muy recurrida e ilustrada por los gobiernos locales para mejorar los servicios. Es precisamente esta comprensión de los entes lo-

¹ Datos Gráficos 2010, Registro de Entidades Locales al 10/03/2010. Gobierno de España, Ministerio de Política Territorial.

cales lo que hace valiosa la experiencia para el desarrollo y mejor comprensión de la cooperación intermunicipal como una alternativa para México.

El movimiento asociativo municipal ha sido y sigue siendo en la actualidad muy importante y con fuertes diferencias provinciales. Por ejemplo, es casi nula la presencia de Mancomunidades en la provincia de Álava. Este hecho responde a que los servicios que prestan normalmente las mancomunidades, en esta provincia los ofrecen una iniciativa muy antigua denominada «cuadrilla» (comarcas) que la Diputación Foral alavesa ha recuperado. En el caso de la provincia de Guipúzcoa se tiene mancomunados a todos los municipios y, en consecuencia, a la totalidad de la población como se observa en el cuadro siguiente.

Tabla 2. Información de mancomunidades en el País Vasco

<i>Comunidad autónoma</i>	<i>Provincia</i>	<i>Núm. manc.</i>	<i>Pob. total</i>	<i>Pob. manc.</i>	<i>% Pob. manc.</i>	<i>Mun. totales</i>	<i>Mun. manc.</i>	<i>% Mun manc.</i>
País Vasco	Gipúzkoa	22	701 056	701 056	100.00	88	88	100.00
	Bizkaia	14	1 146 421	480 862	41.94	112	85	75.89
	Araba	1	309 635	12 772	4.12	51	16	31.37
	Totales	37	2 157 112	1 194 690	55.38	251	189	75.30

Fuente: Las Entidades Locales del País Vasco, Ministerio de Política Territorial Gobierno de España. Actualizado el 28 de abril del 2009.

Los fines más frecuentes de las Mancomunidades en el País Vasco son:

- Recogida y tratamiento de RSU.
- Promoción de la cultura vasca.
- Servicios educativos.
- Servicios sociales.

En el caso de México, según la encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal INDESOL/INEGI 2000 y la Encuesta a Presidentes Municipales para el Desarrollo Social en 2002 se registraron 527 y 484 experiencias intermunicipales respectivamente. Sin embargo, en México no se cuenta con un mecanismo de seguimiento de aquellas intermunicipali-

dades que traspasan un período gubernamental o de aquellas cuyos objetivos han sido cumplidos y han desaparecido; sobre todo en el ámbito rural.²

Esto hace que el número de intermunicipalidades sea pequeño, y sin un registro nacional que permita conocer sus vocacionamientos, operación y administración. De 2 445 municipios en México, existen alrededor de 14 asociaciones de cooperación constituidas formalmente con registros de cambios de administraciones locales, todas en el estado de Jalisco, que es uno de los 31 estados de la federación.

Muy pocos municipios están en una intermunicipalidad en México. Hoy día todavía es una práctica poco común, aunque en sentido informal los municipios realizan acciones en conjunto, pero sin llegar a consolidar su cooperación voluntaria mediante convenio legal, y a pesar de que la mayor parte de las leyes del Estados autorizan la figura de la unión voluntaria entre municipios.

En el caso del Estado de Jalisco, se tiene 125 municipios, distribuidos en 12 regiones, los cuales en los últimos diez años la asociación entre municipios a tomada un papel más importante, especialmente en tema sobre gestión ambiental, planeación urbana, manejo de residuos sólidos y suministro de agua potable. Sin embargo, la vulnerabilidad política y económica de la intermunicipalidad, aunado a la poca comprensión a nivel local, la falta de programas para su fortalecimiento e inversión la hace vulnerable a los cambios de gobiernos locales. Es por ello, que el conocer experiencias más avanzadas ayuda a fortalecer la institucionalidad de la figura de cooperación intermunicipal en México como alternativa para impulsar el desarrollo sostenible y la continuidad de las políticas locales.³

Jalisco registra un población de 7 350, 682 habitantes,⁴ con aproximadamente un 84.38 por cientos de su población se encuentra en una intermunicipalidad de las 14 que existen actualmente, con 60 por ciento de sus municipios integrados en una o dos asociaciones de diversos vocaciones. La siguiente tabla refleja la cantidad de municipio asociados en el Estado.

² Basado en datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, <<http://www.inafed.gob.mx/>>.

³ Apuntes personales Francisco Javier Galván Meraz.

⁴ Inegi, «Censo de población y Vivienda 2010».

Tabla 3. Información de intermunicipalidades en Jalisco⁵

Entidad federativa	Región	Núm. interm.	Pob. total	Pob. interm.	% Pob. interm.	Mun. totales	Mun. interm.	% Mun. interm.
Jalisco	Norte Altos Norte Altos Sur Ciénega Sureste Sur Sierra de Amula Costa Sur Costa Norte Sierra Occidente Valles Centro	14	7 350 682	6 202 534	84.38%	125	75	60%

Los fines más frecuentes de las Intermunicipalidades en el Jalisco son:

- Manejo Integral de RSU.
- Gestión ambiental.
- Servicios de alcantarillado y agua potable.
- Planeación urbana

Veamos, pues, la importancia de los elementos básicos diferenciales de España y México, en cuanto a la organización territorial de sus Estados y particularidades de sus procesos de descentralización. Este proceso, junto con la importancia del desarrollo endógeno local y la competitividad urbana y territorial, han sido novedosos disparadores del fortalecimiento y desarrollo de la cooperación horizontal entre municipios, para lograr la continuidad de sus políticas locales y el manejo y gestión integral de sus servicios públicos, en beneficio de su población y el desarrollo sostenible de sus territorios.

⁵ Francisco Galván Meraz, *Manual Introductorio al Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste, para funcionarios municipales*, Guadalajara: SIMAR Sureste, 2015.

A grandes rasgos, estos aspectos nos permitirán entender las principales características de las figuras asociativas de cooperación entre municipios, denominadas mancomunidades en España, e intermunicipalidades para el caso de México.

ESPAÑA

A partir de la Constitución de 1978, España se convirtió en un *Estado autonómico*. La organización territorial del poder está constituida en Comunidades Autónomas (CCAA), en provincias y en municipios que, como entidades, gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución. Las 17 CCAA se caracterizan por su autonomía política y, las provincias y municipios, denominados *entidades locales territoriales*, tienen autonomía administrativa de distinto ámbito. No obstante, en el artículo 140 del capítulo «De la Administración Local», los municipios tienen garantizada su autonomía local, que es estrictamente institucional, gozan de personalidad jurídica propia. Los Ayuntamientos son su gobierno y administración y están integrados por el alcalde y los concejales, electos por votación directa.

El principio autonómico es importante dado que el Estado al estar organizado por CCAA, éstas tienen un grado superior de autonomía sobre los municipios y las provincias. Sin embargo, las Comunidades Autónomas no pueden desconocer ni suprimir la potestad reglamentaria de autoorganización de los municipios, misma que se convierte en una de las características principales de los municipios para decidir ser integrantes de agrupaciones voluntarias como son las mancomunidades.

De acuerdo con Eliseo Aja (2003),⁶ los principios, la estructura y la dinámica política del Estado y las Comunidades Autónomas son muy distintos a un tipo de Estado unitario o federal. Resalta la pluralidad de normas del Estado y de las CCAA y, en particular, el hecho de que las competencias de sus 17 Comunidades Autónomas sean considerables, tanto en poder político como administrativo. Este poder puede ser comparable al de los Estados miembros de un Estado federal europeo.

En caso específico de las CCAA, desde 1978, han ido aumentando sus competencias, el volumen de recursos financieros y, por tanto, de funcio-

⁶ E.Aja, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciados*, Madrid: Alianza Editorial, 2003.

narios para asumir las múltiples capacidades adquiridas. Este continuo proceso de cambios, ha convertido a España en uno de los Estados más descentralizados de este continente, dejando para los anales de la historia haber sido el más centralista.

España cuenta para su Régimen Local, con la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL),⁷ expedida en 1985. Es un tipo de régimen que dejó de establecer un modelo homogéneo e inflexible, para modernizarse con una interesante variedad morfológica de estructuras locales y de diseño institucional flexible. Esto en parte se debe al sistema de Comunidades Autónomas que tienen potestades normativas innovadoras.

Así, este Régimen Local reconoce como entidad local básica de la organización territorial del Estado al municipio, artículo 11. Y como entidades locales territoriales al municipio, a la provincia y a las islas en el archipiélago balear y canario. Cada uno de los municipios pertenece solo a una provincia, que se le considera una entidad local integrada por la agrupación de municipios, artículo 31. De modo que, la administración local pivota en estos dos entes: municipio y provincia.

Además, a esta base se suma en la organización territorial «otras entidades locales», dentro del capítulo IV de regímenes especiales, que son tres: las Comarcas que agrupan varios municipios (art. 42), son instituidas por las Comunidades Autónomas. Las Áreas Metropolitanas integradas por municipios de grandes aglomeraciones urbanas (art. 43). Y las que nos interesan en esta exposición, las Mancomunidades de Municipios (art. 44), reconociéndole «a los municipios el derecho de asociarse con otros municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.» Las Mancomunidades tienen personalidad jurídica, se rigen por sus Estatutos propios, y sus órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.

El marco legal de las mancomunidades españolas

Las disposiciones básicas comprendidas en el Régimen Local para las mancomunidades se expresan así:

Artículo 44.

1. Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomuni-

⁷ Ley 7/1985, 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

dades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

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

En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.

3. El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de las comunidades autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas:

- a) La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea.
- b) La Diputación o Diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos.
- c) Los Plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos.

4. Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de mancomunidades.

5. Podrán integrarse en la misma mancomunidad municipios pertenecientes a distintas comunidades autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las comunidades autónomas afectadas.

Ahora bien, las normas que dictan el Estado, las Comunidades Autónomas, así como las de los municipios son las fuentes básicas de las mancomunidades. Las CCAA pueden llevar a cabo el desarrollo legislativo básico contenido en el artículo citado, por lo que se encontrará diversidad complementaria en la regulación en cada una de ellas, pero disponen el contenido mínimo de sus Estatutos. Los municipios en España tienen potestad reglamentaria, —cuestión semejante para México—, esta capacidad autónoma les permite aprobar sus Estatutos que tienen a su vez carácter reglamentario.

Uno de mejores estudiosos de las mancomunidades es Ramón Martín Mateo, a las que denomina «entes locales complejos», y dice que: «Los Estatutos son pieza clave del ordenamiento de las Mancomunidades» (1987). En ellos se establecen los aspectos orgánicos y la definición de sus elementos: ámbito territorial, municipios participantes, fines de la mancomunidad, recursos financieros, plazo de vigencia y casos de disolución, dimensión organizativa correspondiente al número y forma de designa-

ción de los representantes de los órganos de gobierno y de administración que integran su comisión gestora. Esta representatividad es el imperativo de gobierno y administración que anima el funcionamiento del Estado y es «congruente con la lógica intrínseca de las organizaciones asociativas.» (Martín Mateo: 60). Estos órganos de gobierno de las mancomunidades son representativos de los ayuntamientos que las integran.

Es importante mencionar que las responsabilidades municipales que en conjunto se comparten en una mancomunidad, no suponen eliminar las municipales, pues su autonomía en las funciones es reconocida constitucionalmente y por tanto inalterable, siendo una cuestión similar en ambos países.

El procedimiento de creación de las mancomunidades está regulado por las normas estatales. Así, los Estatutos los debe redactar la Asamblea de todos los municipios, se turnan a la Diputación o Diputaciones implicadas que emiten una consideración sobre el proyecto, posteriormente son aprobados por los Plenos de todos los Ayuntamientos. Hecha la aprobación los Estatutos son publicados en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma. Creada una mancomunidad tiene capacidad jurídica propia para cumplir sus fines, lo cual corresponde a los organismos designados estatutariamente.

El Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el reglamento de población y demarcación de las Entidades Locales, en su artículo 31 se especifica que para que los municipios se mancomunen no será indispensable que pertenezcan a la misma provincia ni que exista entre ellos continuidad territorial si ésta no es requerida para la naturaleza de los fines de la Mancomunidad y las Mancomunidades no podrán asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos municipios.

Por Real Decreto 382/1986, del 10 de febrero, constituida la mancomunidad deberá ser inscrita en el Registro de Entidades Locales, en el antiguo Ministerio para las Administraciones Públicas, actual Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (desde 2011), siendo una parte importante de la estructura organizativa de la administración pública del Estado español.

El hecho de que haya un Registro de Entidades Locales, no sólo muestra la importancia de su regulación básica para tener el reconocimiento de las acciones y competencias que las entidades locales territoriales realizan a través de su asociación voluntaria. También nos habla del avance del proceso de descentralización, en términos tanto de redistribución del poder en la toma de decisiones en un nivel horizontal, por ser entre go-

biernos municipales que tienen las mismas características, como del reacomodo de competencias de cara al fomento de un desarrollo regional más equilibrado.

Algo más, que es similar para esta figura tanto en España como en México, es su ordenamiento sectorial. Es una cuestión de consideración, ya que al reconocer que los municipios se asocian por obras en común y servicios propios de su competencia, se someten a la normatividad sectorial de la obra o servicio a efectuar de forma mancomunada. Dado que su objeto de creación tiene que ver con estas capacidades, deben considerar legislación estatal y de la Comunidad Autónoma del sector (Quintana López, 1990).

En el actual Régimen Local español, las mancomunidades como entidades locales complejas sólo disponen de ciertas potestades «entre ellas la reglamentaria y de autoorganización que las leyes autonómicas les confieren» (Quintana López: 37); de modo que atienden a las fuentes heterónomas que establezcan el Estado, las CCAA y los municipios, para aprobar su ordenamiento, y lo relacionado con el funcionamiento, las actividades y su organización.

Por último mencionar que, en la regulación complementaria de todas las Comunidades Autónomas, existe un contenido mínimo de los Estatutos y una idéntica estructura de los procedimientos de aprobación y duración de los estatutos de mancomunidades.

El Real Decreto 2568/1986, del 28 de noviembre, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, señala que a falta de regulación expresa en los Estatutos de las Mancomunidades, regirán las siguientes reglas:

- Las Comisiones Gestoras o Juntas de las Mancomunidades estarán integradas por dos Vocales representantes de cada uno de los Municipios asociados.
- La Junta elegirá, de entre sus miembros, al presidente y a un vicepresidente que lo sustituya en caso de vacante, ausencia o enfermedad.
- Las Comisiones Gestoras o Juntas de las Mancomunidades ejercerán las atribuciones y ajustarán su funcionamiento a las normas de este Reglamento referentes al Pleno del Ayuntamiento.
- Las funciones del presidente y del vicepresidente se regirán por lo dispuesto en este Reglamento para los Alcaldes y Tenientes de Alcalde.

Tabla 4. Datos del registro de entidades locales

Comunidad autónoma	Municipios	Provincias	Islas	Eatimes I*	Mancomunidades	Comarcas	Áreas metropolitanas	Otras	Total
Andalucía	770	8	0	48	88	0	0	0	914
Almería	102	1	0	2	8	0	0	0	
Cádiz	44	1	0	10	4	0	0	0	
Córdoba	75	1	0	6	10	0	0	0	
Granada	168	1	0	11	26	0	0	0	
Huelva	79	1	0	3	17	0	0	0	
Jaén	97	1	0	10	1	0	0	0	
Málaga	100	1	0	3	3	0	0	0	
Sevilla	105	1	0	3	19	0	0	0	
Aragón	731	3	0	43	59	32	0	0	868
Huesca	202	1	0	39	18	10	0	0	
Teruel	236	1	0	1	18	10	0	0	
Zaragoza	293	1	0	3	23	12	0	0	
Asturias. Principado de	78	1	0	39	19	0	0	1	138
Asturias	78	1	0	39	19	0	0	1	
Balears, Illes	67	1	4	1	7	0	0	0	80
Illes Balears	67	1	4	1	7	0	0	0	
Canarias	88	2	7	0	18	0	0	0	115
Palmas, Las	34	1	3	0	12	0	0	0	
Santa Cruz de Tenerife	54	1	4	0	6	0	0	0	

*Entidades de ámbito territorial inferior al municipio, es una unidad administrativa, de carácter local, que existe en España, con el carácter intramunicipal, también conocidas como entidades menores, instituciones de las que proceden.

Comunidad autónoma	Municipios	Provincias	Islas	Eatimes	Mancomunidades	Comarcas	Áreas metropolitanas	Otras	Total
Cantabria	102	1	0	524	22	0	0	0	649
Cantabria	102	1	0	524	22	0	0	0	649
Castilla y León	2248	9	0	2231	247	1	0	13	4749
Ávila	248	1	0	2	27	0	0	2	
Burgos	371	1	0	653	40	0	0	4	
León	211	1	0	1234	41	1	0	0	
Palencia	191	1	0	226	26	0	0	0	
Salamanca	362	1	0	19	30	0	0	0	
Segovia	209	1	0	18	26	0	0	4	
Soria	183	1	0	56	17	0	0	1	
Valladolid	225	1	0	9	23	0	0	0	
Zamora	248	1	0	14	17	0	0	2	
Castilla-La Mancha	9195	5	0	41	133	0	0	1	1099
Albacete	87	1	0	1	16	0	0	0	
Ciudad Real	102	1	0	2	17	0	0	0	
Cuenca	238	1	0	4	45	0	0	0	
Guadalajara	288	1	0	25	32	0	0	1	
Toledo	204	1	0	9	23	0	0	0	
Cataluña	946	4	0	58	72	41	2	0	1123
Barcelona	311	1	0	2	33	10	2	0	
Girona	221	1	0	0	19	8	0	0	
Lleida	231	1	0	52	8	12	0	0	
Tarragona	183	1	0	4	12	11	0	0	

Comunidad autónoma	Municipios	Provincias	Islas	Eatines	Mancomunidades	Comarcas	Áreas metropolitanas	Otras	Total
Ciudad de Ceuta	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Ceuta	1	0	0	0	0	0	0	0	
Ciudad de Melilla	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Melilla	1	1	0	0	0	0	0	0	
Comunitat Valenciana	542	3	0	7	61	0	2	0	615
Alacant/Alicante	141	1	0	3	24	0	0	0	
Castelló/Castellón	135	1	0	1	9	0	0	0	
Valencia/Valencia	266	1	0	3	28	0	2	0	
Extremadura	385	2	0	24	72	0	0	0	483
Badajoz	164	1	0	16	39	0	0	0	
Cáceres	221	1	0	8	33	0	0	0	
Galicia	315	4	0	9	41	0	0	0	369
Coruña A.	94	1	0	0	13	0	0	0	
Lugo	67	1	0	0	3	0	0	0	
Ourense	92	1	0	1	13	0	0	0	
Pontevedra	62	1	0	8	12	0	0	0	

Comunidad autónoma	Municipios	Provincias	Islas	Eatines	Mancomunidades	Comarcas	Áreas metropolitanas	Otras	Total
Madrid, Comunidad de	179	1	0	2	51	0	0	0	
Madrid	179	1	0	2	51	0	0	0	
Murcia, Región de	45	1	0	0	9	0	0	0	55
Murcia	45	1	0	0	9	0	0	0	
Navarra, Comunidad Foral de	272	1	0	351	60	0	0	2	
Navarra	272	1	0	351	60	0	0	2	
País Vasco	251	3	0	340	37	7	0	0	638
Álava	51	1	0	336	1	7	0	0	
Guipúzkoa	88	1	0	0	22	0	0	0	
Bizkaia	112	1	0	4	14	0	0	0	
Rioja, La	174	1	0	4	28	0	0	0	
Rioja, La	174	1	0	4	28	0	0	0	
Total	8114	50	11	3722	1024	81	4	17	13023

Fuente: Ministerio de Política Territorial, Gobierno de España. Datos Gráfico del Registro de Entidades locales inscritas a 10 de marzo del 2010.

MÉXICO

El origen del *Estado federal* mexicano se remonta a fines del siglo XIX. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, se constituye la república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos, artículo 40, texto vigente.

El federalismo moderno es un sistema dual de distribución territorial de la autoridad y del poder político del Estado, compuesto por la Federación y los Estados miembros, cuya alianza permite que las subunidades de gobierno estatales cuenten con garantías de respeto para conservar su integridad, una independencia política recíproca y una soberanía compartida. En este sistema algunos asuntos son de competencia de sus subunidades estatales, pero a su vez éstas se encuentran constitucionalmente bajo la autoridad del gobierno federal. La federación cuenta con una Constitución federal, un Gobierno, un Congreso y un Tribunal Supremo Constitucional, común a todos los estados, los cuales se replican y son instituciones representativas sin dependencia de la federación. Además, cuenta con un sistema de relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados. Todos estos elementos son esenciales para poder calificar a un Estado como federal.

México se divide en 31 Entidades federativas y un Distrito Federal.⁸ Para su régimen interior los Estados tienen como base de su división territorial y organización política y administrativa al municipio *libre*, así nombrado en el artículo 115; están gobernados por sus Ayuntamientos integrados por un Presidente municipal, Síndicos y Regidores. En cada entidad federativa, los municipios se rigen por la Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal, tomando en cuenta el marco de la constitución general de la República.

Este federalismo dual ha evolucionado a partir de la apertura al pluralismo político en los años noventa, hacia un esquema de relaciones in-

⁸ El Senado de la República aprobó el 28 de abril de 2015, en lo general, la reforma política del Distrito Federal que transforma a la capital del país en una nueva entidad federativa con el nombre de Ciudad de México.

Por ello, las delegaciones pasarán a ser alcaldías, órganos politicoadministrativos integrados por un alcalde y un concejo, electos por votación libre y directa cada tres años a partir de 2018. La reforma también dispone que las instituciones de seguridad pública, como la policía y la Procuraduría, corresponderán al jefe de Gobierno, pero el Ejecutivo federal podrá remover al jefe de los cuerpos policiacos capitalinos «por causas graves» que determine el Congreso de la Unión.

La reforma modifica un total de 50 artículos constitucionales, nueve de ellos relativos al régimen de la Ciudad de México y diversas modificaciones que hacen referencia a la nueva denominación de la capital del país.

Se creará además una Asamblea Constituyente específica, integrada por 100 diputados que ejercerán su encargo en forma honorífica y deberán aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México.

tergubernamentales y de federalismo tripartito. Mediante un proceso de descentralización, con la reforma de 1983, el gobierno municipal adquirió un lugar más estratégico al ser definidas sus facultades y funciones. Dicho proceso avanza y, con la reforma de 1999, el municipio es considerado no sólo instancia de administración sino de gobierno, y se reconocen sus facultades en exclusiva. El municipio tiene autonomía, personalidad jurídica propia y capacidad reglamentaria.

Dentro de sus facultades se establece la capacidad de asociación y coordinación entre municipios, previo acuerdo de sus Ayuntamientos, para la más eficaz prestación de los servicios públicos y el mejoramiento de sus funciones. Esta atribución sólo se podía ejercer al interior de su misma entidad federativa pero, en 1999, se amplía esta capacidad de asociación y coordinación entre municipios de dos entidades, previa autorización de sus Congresos Locales.

El marco legal de las asociaciones intermunicipales mexicanas

En 1983, en la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula la instancia municipal, aparece la formulación moderna de la cooperación y asociación entre municipios, previo acuerdo entre Ayuntamientos, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le corresponden. Esta reforma previó básicamente la intermunicipalidad entre municipios de una misma entidad federativa. Y, a pesar de la admisión por primera vez de esta figura asociativa, el debate sobre el papel de los municipios se centró, principalmente, en establecer un proyecto de descentralización con el propósito de conducir el mayor gasto social posible a las entidades federativas donde se acumulaban necesidades insatisfechas y demandas crecientes.

Posteriormente, los ajustes constitucionales de 1999, permiten reforzar el papel municipal reconociendo la competencia en exclusiva de sus facultades y funciones, y ampliando su capacidad asociativa a ayuntamientos de distintas entidades federativas, previa autorización de los Congresos Locales.

Artículo 115, fracción III:

Los Municipios, previo acuerdo entre Ayuntamientos, podrán coordinarse y aso-

ciarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas.

Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio. Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la Ley.

Esta base normativa es importante, pues significa que el asociacionismo intermunicipal se integra y forma parte de la concepción de la organización política y territorial del Estado mexicano, como república federal, cuyos Estados (artículos 40 y 41), tienen la libertad y la soberanía de decidir sobre sus regímenes interiores, aunque lógicamente deben considerar el marco Constitucional general.

Sin embargo, las entidades federativas pueden incidir sobre la organización y concepción del municipio, como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, a través de las Constituciones locales y Leyes Orgánicas Municipales, expedidas por los Congresos locales de los Estados. Los contenidos de dichas Leyes Orgánicas Municipales, rigen la administración municipal y especifican el cómo, es decir, las bases normativas de su organización, funcionamiento y operación.

De los 31 marcos jurídicos de las entidades federativas del país que regulan el asociacionismo, existen graduaciones distintas sobre la autonomía que tienen los municipios para celebrar acuerdos de coordinación y asociación intermunicipal. Algunas de ellas alientan y desarrollan mejor esta figura y otras entidades las inhiben.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define el marco normativo de actuación específica para cada uno de los tres niveles de gobierno. Referente a los servicios públicos, los municipios tienen competencia exclusiva sobre el catálogo de servicios y funciones derivadas de los mismos y pueden, con apego a la ley, instrumentar nuevas modalidades en la prestación de servicios públicos a su cargo, siendo una de ellas la cooperación y asociacionismo intermunicipal.

Las reglas que rigen tanto la cooperación y asociacionismo intermunicipal, como las otras modalidades en la prestación de servicios municipales, son expedidas por cada Congreso Estatal, de tal forma que, es posible aseverar, existen tantas versiones en el tratamiento legal del asociacionismo como estados de la República.

Por su parte, las Leyes Orgánicas Municipales son el ordenamiento fundamental del ámbito municipal, tratan sobre la organización y funcionamiento del ayuntamiento, sobre la planeación municipal y sobre las funciones de control que deben realizarse dentro del municipio. Establecen las disposiciones constitucionales que rigen las modalidades en la prestación de los servicios públicos municipales y las bases normativas de la organización, el funcionamiento y la operación de las mismas.

Cabe mencionar, como similitud tanto en las mancomunidades españolas como las intermunicipalidades mexicanas que la normatividad sectorial también incidirá de acuerdo con la obra o servicio público que lleve a cabo una cooperación y asociación intermunicipal

Como puede apreciarse en el sistema jurídico mexicano, además de la jerarquización indispensable, existe una gran diversidad de disposiciones jurídicas, porque el sistema de distribución de competencias o de descentralización normativa permite que cada órgano del poder público de los distintos ámbitos de competencia válidamente pueda legislar, sobre una misma materia que esté reservada a los Estados, pero con la consabida obligación constitucional de respetar la supremacía constitucional.

Una aproximación conceptual básica del Asociacionismo Intermunicipal y del Régimen Local en la organización territorial de los Estados modernos

El asociacionismo voluntario constituye una de las manifestaciones relevantes de la sociedad moderna. Como grupos formales constituidos libremente por elección voluntaria, que persiguen intereses mutuos y objetivos colectivos, las asociaciones voluntarias se consideran esenciales para el mantenimiento de una democracia sustancial. A decir de Norberto Bobbio, en su *Diccionario de Política*, se colocan como entidades que equilibran el poder central y funcionan como instrumentos para la comprensión de los procesos sociales y políticos. Así, se encuentra ligado a la democracia porque se fundamenta en el supuesto de la libertad y la responsabilidad de las partes integrantes, así como en su carácter voluntario para tomar los asuntos de manera corresponsable.

Para el surgimiento y desarrollo del asociacionismo voluntario ha sido decisivo el establecimiento de regímenes democráticos, siendo una condición indispensable para que pueda existir. Aunque las asociaciones voluntarias existen en diversas sociedades democráticas, desempeñan distintos papeles de acuerdo a la importancia que adquieran. Debemos diferenciar, a grandes rasgos, entre asociaciones de individuos para apoyar una causa común, por ejemplo, ayuda a discapacitados, por lo que no constituyen asociaciones políticas, en oposición a las asociaciones políticas que son partidos o círculos políticos.

En el caso de las diversas formas de cooperación entre entidades locales, un elemento fundamental para distinguirlas es su naturaleza jurídica. El asociacionismo voluntario intermunicipal, como se ha mencionado, surge cuando dos o más municipios, libre y voluntariamente, deciden dar solución a sus problemas comunes. Por tanto es una fórmula pactada entre entes locales simples (municipios) en la que definen su participación en el financiamiento y en los órganos de gobierno. Las asociaciones intermunicipales o mancomunidades, se encuentran regidas por el Derecho Público —en el cual está inscrita la autonomía local—, que incluye el derecho de los municipios de asociarse para la realización de tareas de interés común y dar solución a uno o varios problemas compartidos como obras, servicios públicos y otra actividad dentro de su ámbito de competencias dentro del Estado. Su personalidad jurídica es distinta a la de los municipios miembros, donde cada uno de ellos conserva su personalidad propia, sin perjuicio de transferir sus competencias y funciones a una nueva entidad supramunicipal o entidad local compleja (España) para el cumplimiento de fines específicos.

En el caso de México, la figura jurídica que surge del acuerdo voluntario de cooperación y asociacionismo, se conocen como entidades paramunicipales, es decir, constituye instituciones que forman parte de la estructura organizacional de cada uno de los municipios asociados, debido a que no pueden formar un tercer nivel de gobierno, sino una entidad auxiliar especializada de los gobiernos locales con autonomía técnica y financiera y personalidad jurídica propia.

El legado Norteamericano, pero principalmente el de la Revolución Francesa, nos permite contar con un dispositivo ordenador de la Administración nacional y local, para que sea un conjunto orgánico basado en el Municipio como pieza central, por una parte, y Constitucionalmente constituida y organizada, por la otra. A este respecto, el municipio como una de las instituciones organizativas de la vida social y política más antiguas, desde hace muchos siglos ha llevado a cabo asociaciones intermunicipales para fines de asistencia mutua, defensa común, aprovechamiento de pastos, leñas, entre otras. Es decir, la cooperación entre municipios en forma asociativa es parte del conjunto de formas organizadas de gestión de los intereses locales. Sin embargo, una vez que contamos con una organización territorial de la autoridad y del poder Constitucionalmente dispuesta,

como son los Estados nacionales de gran escala, el asociacionismo intermunicipal, como fenómeno, se encuentra inscrito en la inherente autorganización de la instancia municipal y, por lo tanto, de la autonomía municipal.

Aclarado lo anterior, los municipios al unir esfuerzos que de manera aislada serían más difíciles de realizar, tienen garantizada su autonomía por ser «entidades públicas simples» reconocidas por el Derecho Público, basadas en una población y un territorio determinado.

Por eso, tanto conceptual, como prácticamente, el asociacionismo intermunicipal debe entenderse, de manera fundamental, como la unión voluntaria de municipios más próximos para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre Ayuntamientos, con propósitos, objeto y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios determinados. De modo que, la unión y coordinación de municipios al interior de un Estado (en un misma entidad federativa o entre municipios de dos o más estados, como lo establece la Ley en el caso mexicano), es el origen y objetivo de la figura de la intermunicipalidad.¹

La participación de ayuntamientos en la constitución de asociaciones voluntarias organizadas formalmente, al respetar la autonomía municipal, se mantiene en buen grado, puesto que las asociaciones intermunicipales son «entidades locales complejas», con una naturaleza institucional y jurídica específica. Bajo esta fórmula los municipios cercanos, con características y problemas similares, concertar medios y esfuerzos para una acción común. Dada su naturaleza institucional, la entidad local asociacionista tiene una territorialidad en la que se extiende su actividad, que determina el ámbito de ejercicio de sus competencias, pero no es un elemento constitutivo. De ahí que se les denomine también entidades supramunicipales, sin menoscabo de la autonomía de los municipios integrantes. Sus miembros son los municipios asociados —ayuntamientos—, personas jurídicas, y no directamente el conjunto de vecinos o personas físicas —población— que representan dichos municipios.

En los casos que exista una empresa común entre municipios, no siempre dará lugar a una entidad local distinta a los municipios, como si es el caso de las asociaciones intermunicipales. Los municipios pueden, tam-

¹ Leticia Santín, «Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio». En *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México: Indesol/Sedesol/Flacso, 2002.

bién, celebrar contratos o convenios con objetivos limitados, lo cual no supone la creación de una nueva entidad supramunicipal distinta a los gobiernos involucrados.

En contrapartida, hay que distinguir claramente que, en cuanto a las Federaciones o Asociaciones de municipios, se trata de la reunión de municipios considerados como sujetos morales y regulados por la legislación civil, esto es, están sometidas al régimen de asociaciones privadas regidas por el Derecho Privado. Sus fines son de protección y promoción de intereses comunes mediante «actividades de representación, reivindicación y negociación ante otras administraciones o instituciones, sin que ello impida actuaciones complementarias de asistencia o asesoramiento a los municipios miembros» (Salanova Alcalde, 1993: 78).

ELEMENTOS DEFINITORIOS Y CARACTERÍSTICAS DEL ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL: NATURALEZA JURÍDICA

El soporte jurídico del asociacionismo intermunicipal consiste en su regulación general desde las normas en un Estado Constitucional de Derecho. Pero además, es imprescindible tener en cuenta el correspondiente desarrollo legislativo, que consiste en la serie de preceptos reguladores del asociacionismo municipal en la normativa estatal y básica, para definir con precisión sus funciones y organización de esta entidad local compleja, dentro de las entidades subnacionales de un Estado, y sus complementos normativos como son las Leyes Orgánicas o Leyes Reguladoras de las Bases del Régimen Local.

El asociacionismo intermunicipal es una especie de género de las «entidades municipales», de modo que tienen una naturaleza jurídica específica. En lugar de caracterizarse como el Municipio, como entes de competencia territorial, y que por lo general está definido en los textos constitucionales, al asociacionismo municipal voluntario debe atribuírsele plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, los cuales pueden ser simples (uno) o múltiples (varios), correspondiendo su representación a los organismos designados estatutariamente.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ASOCIACIONES INTERMUNICIPALES²

- *La voluntariedad de su creación*, fruto del ejercicio de la autonomía de cada Municipio.
- *La competencia específica, extendida a más de un Municipio o Entidad Local*. Se refiere a la competencia que la Ley reserva a los Municipios para crear Asociaciones Intermunicipales.
- *La personalidad jurídica*. Distinta a la de los Municipios miembros, cuando se unen diversos Municipios nace una nueva Entidad Local, persona de Derecho Público de naturaleza institucional, con sus propios órganos y presupuesto. Los Municipios que la integran conservan su personalidad propia, sin perjuicio de la transferencia de competencias determinadas al nuevo ente local complejo para el cumplimiento del objeto o fines que motiva la constitución de la Asociación Intermunicipal.
- *La naturaleza de autoorganización de las entidades municipales complejas*. El contenido de los Estatutos o del Convenio de la Asociación Intermunicipal resulta de un pacto entre los Municipios miembros, que les permite un amplio margen de disposición en la configuración de sus fines, órganos de gobierno, participación en el financiamiento y demás particularidades del caso. La Ley se debe limitar a enumerar los aspectos que obligatoriamente han de contener los Estatutos y, en todo caso, señalar que los órganos de gobierno serán representativos de los Ayuntamientos Asociados.
- *Especialidad de fines*. Debido a que las Asociaciones Intermunicipales se crean para un objeto determinado, aunque sea muy amplio, no se pueden asumir la totalidad de competencias asignadas a los respectivos Municipios. El asociacionismo tradicional evoluciona para abrir la posibilidad de que las asociaciones intermunicipales puedan tener pluralidad de fines específicos, mismos que pueden abordarse sucesivamente para su puesta en funcionamiento, lo que representa integrar programas de futuras realizaciones y mayor alcance.

² Existen diversos estudios sobre mancomunidades o intermunicipalidades. Para resumir las características básicas que aquí se especifican, se han consultado textos franceses, españoles e italianos. Véanse referencias bibliográficas.

- *Variedad y Flexibilidad:* De acuerdo con la posibilidad de adaptación a las exigencias de cada caso. La variedad está dada por el número de miembros (número potestativo), mismos que no necesitan ser limítrofes, ni pertenecer a la misma entidad subnacional. Sus fines (uno o múltiples) y su duración limitada o indefinida en el tiempo, con arreglo a lo previsto en los Estatutos propios.

LOS ELEMENTOS OBJETIVOS

Es de esperarse que en toda Ley de Régimen Local y en las Leyes Orgánicas Municipales, de España y México respectivamente, se establece que los Municipios podrán formar Mancomunidades o Asociaciones Intermunicipales para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal, precepto que por lo general concuerda con la Constitución general de un Estado, cuando contempla esta figura o instrumento de cooperación entre entidades o gobiernos locales.

ELEMENTOS FORMALES PARA LA CREACIÓN, MODIFICACIÓN O SUPRESIÓN DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES

Dada la importancia del respeto a la autonomía municipal, la norma constitucional y la normatividad básica de las entidades subnacionales, debe disponer en la legislación aspectos sustanciales de procedimiento para el acuerdo y la constitución de asociaciones intermunicipales, e incluso se puede llegar a especificar el quórum indispensable para establecerlo.

En función de sus atribuciones, cada Ayuntamiento interesado en formalizar este acuerdo, debe designar un representante para la comisión que haya de redactar los Estatutos de la Asociación, los cuales deberán ser ratificados por los municipios respectivos y, en determinados casos, las legislaciones secundarias puede llegar a especificar la necesaria aprobación de algún órgano del Estado, como en el caso de los Congresos Locales. Debe considerarse en dichas leyes la regulación sobre el trámite de aprobación de los Estatutos, una vez obtenida la aprobación de todos los Ayuntamientos involucrados.

Una vez acordada la constitución de la asociación municipal y obtenida la aprobación de los Estatutos, se debe proceder a la inscripción de dicha asociación en un Registro de Entidades Locales, radicado en la Secretaría

o Ministerio idóneo. Esta inscripción se hará constar el acuerdo de cooperación por el que haya sido creada y la fecha, pudiendo especificarse su publicación en el Periódico Oficial o Gaceta Municipal.

Tanto la modificación, la supresión como la resolución de conflictos de las asociaciones intermunicipales, también deben quedar remitidas en la Ley.

LOS ESTATUTOS DE LAS ASOCIACIONES INTERMUNICIPALES Y SU CONTENIDO

En los cuerpos doctrinales de Derecho Local de un Estado, el régimen jurídico por el que se rige cada Asociación Intermunicipal es fundamentalmente el Estatuto de las mismas, en cuyo proceso de creación se requiere la aprobación del proyecto de cooperación y asociación por parte de cada uno de los Ayuntamientos que lo promueven.

Es muy importante dimensionar lo que representa un Estatuto, pues no es el acuerdo mismo, sino un régimen legal que tienen fuerza de «ley para el gobierno de un cuerpo» siendo, en éste caso el cuerpo, ente local complejo o institución asociacionista intermunicipal, mismo que debe contar con un órgano de representación y administración. Este régimen es un ordenamiento eficaz para obligar las reglas del acuerdo.

Sin llegar a fórmulas exhaustivas, este precepto jurídico cita aspectos que han de quedar regulados estatutariamente, determinando de forma genérica «cuantos extremos sean necesarios para su funcionamiento». De modo que el contenido de un Estatuto incluirá básicamente:

1. Los municipios que comprende la asociación.
2. Denominación.
3. Lugar en que radique su órgano de administración.
4. Número y forma de designación de los representantes de los órganos de gobierno y administración que han de integrar la comisión gestora.
5. Objeto, fines y competencias de la asociación.
6. Organización y funcionamiento.
7. Recursos financieros.
8. Plazo de vigencia.
9. Adhesión y separación de municipios.
10. Casos de disolución.

Tabla 5. Comparativo del asociacionismo intermunicipal España-México

<i>Mancomunidades, España Estado autonómico</i>	<i>Intermunicipalidades, México Estado federal</i>
Constitución Española Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), Artículo 44	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Artículo 115
Fuentes básicas: Constitución Española, Comunidades Autónomas y Municipios. Complementarias: el ordenamiento sectorial.	Fuentes básicas: CPEUM, Constitución Local y Ley Orgánica Municipal. Complementarias: las leyes sectoriales
Dentro de una Comunidad Autónoma: «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.»	Dentro de una Entidad Federativa: «Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.»
Mancomunidades entre Comunidades Autónomas: «Podrán integrarse en la misma mancomunidad municipios pertenecientes a distintas comunidades autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las comunidades autónomas afectadas.»	Intermunicipalidades entre Estados: «En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas.»
Para su constitución formal: aprobación de un Estatuto por los Plenos de los Ayuntamientos.	Para su constitución formal: aprobación de un Convenio Intermunicipal por los Cabildos de los Ayuntamientos.
Estatuto se publica en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma	Convenio se publica en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa.
Creada la Mancomunidad por Real Decreto 382/1986, del 10 de febrero, deben ser inscritas en Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MAP).	No existe registro nacional ni estatal de intermunicipalidades
• Personalidad jurídica propia • Estatutos de la Mancomunidad • Órgano de gobierno	• Personalidad jurídica propia: por lo general como Organismos Públicos Descentralizados (OPD) • Convenio Intermunicipal • Órgano de gobierno

Fuente: elaboración propia.

En relación al número de integrantes contenido en los Estatutos de la asociación municipal, se refiere al ámbito territorial de la agrupación, que pueden ser municipios contiguos o que pertenezcan a otra entidad subnacional, o incluso que no tengan continuidad territorial.

Es importante que se señale el objeto y fin de la Asociación Intermunicipal, pues especifica la obra(s) o servicio(s) que se ha de prestar. Igualmente se han de recoger en los Estatutos las competencias con que pueden actuar las asociaciones, y en ningún caso, pueden asumir la totalidad de las funciones asignadas a los municipios.

Por su parte, los órganos de gobierno y administración de las asociaciones, constituirán el ámbito representativo de los Ayuntamientos asociados. Se designará el lugar en el que radique, el número y forma de designación de los representantes de los Ayuntamientos que lo vayan a integrar.

En cuanto a los recursos financieros y sus fuentes de financiamiento, deben quedar especificados en el Estatuto, pues de ellos se nutrirá la asociación. Generalmente se componen por lo aportado por los municipios integrantes en la proporción que estatutariamente se establezca, también por las tasas y contribuciones especiales derivadas de los servicios que prestan o las obras que ejecutan y por contribuciones del ámbito nacional y los ámbitos subnacionales.

El plazo de duración está relacionado con el objeto de la asociación, y deben ser incluidas el procedimiento de modificación y las causas de disolución. Por último los Estatutos deben precisar el funcionamiento de los órganos de administración de la asociación.

Experiencias de asociación intermunicipal en México, Euskadi (País Vasco)

INTERMUNICIPALIDAD DE MANEJO DE RESIDUOS SIMAR SURESTE

Marco legal de la Intermunicipalidad

El asociacionismo municipal comienza a dibujarse en el ámbito jurídico en el seno de la constitución política, mediante la reforma fundamental de 1999 al artículo 115 que amplía y diversifica las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios, reconociendo la facultad asociativa municipal interestatal, como mecanismo para mejorar la prestación de servicios públicos, e intercambiar experiencias, obtener apoyos y recursos.

El artículo 115 de la Constitución Política, es el fundamento legal que fija las funciones y servicios públicos de competencia exclusiva del municipio, así como su capacidad administrativa y financiera. Asimismo establece la posibilidad para que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le corresponden.

En el caso de la asociación de municipios de dos o más estados, se reconoce jurídicamente la posibilidad para coordinarse y asociarse, previa aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. Enseguida se describen aspectos generales de la conformación jurídico-administrativa de la intermunicipalidad de manejo de residuos del Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste.

Denominación

La intermunicipalidad se denominó en los estatutos como Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste, bajo la figura jurídica de Organismo Público Descentralizado.



Procedimiento de creación

Los municipios de Mazamitla, Quitupan, Valle de Juárez, La Manzanilla de la Paz, Quitupan, Tuxcueca, Tizapán El Alto, Santa María del Oro, Teocuitatlán de Corona del Estado de Jalisco, y el municipio de Marcos Castellanos de Michoacán de Ocampo, representados por sus respectivos Ayuntamientos, se asocian, constituyéndose en un organismo público descentralizado (OPD) para la inversión y administración en infraestructura para la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, asimismo, el diseñar e implementar la política intermunicipal para la reducción de residuos, reutilización, valorización y el tratamiento de subproductos por medio de las 3R —reducir, reutilizar y reciclar—, en términos de lo anunciado por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 94 de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Esta experiencia de asociacionismo surge a mediados del año 2007 a iniciativa del gobierno local y sus municipios con la intención de establecer un nuevo esquema de soporte técnico y financiero en la definición e imple-

mentación de una política pública en materia de prevención y gestión integral de residuos sólidos para atender el mandamiento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos y la Ley de Gestión de Residuos del Estado de Jalisco.

Objeto y fines

La intermunicipalidad tiene finalidad de establecer una asociación intermunicipal con el carácter de Organismo Público Descentralizado (OPD), con el objeto de prestar el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, de acuerdo a lo enunciado por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 94 fracción III de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. Así como el diseñar e implementar la política intermunicipal para la reducción de residuos, reutilización, valorización y el tratamiento de subproductos por medio de las 3R —reducir, reutilizar y reciclar— sustentada en lo establecido por la política nacional y local en materia de residuos sólidos.

En los lineamientos del convenio de asociación intermunicipal, no se establece compromiso de los municipios integrados en la asociación para la prestación de otros servicios públicos de competencia municipal de forma asociada, por lo que su vocación es única, para el servicio de gestión y manejo integral de residuos sólidos.

Ámbito territorial que comprende la intermunicipalidad

El territorio que comprende la intermunicipalidad es de aproximada una superficie de 3 302 km², una población de 96 967 habitantes (Conapo; 2014), y un promedio de 132 mil visitantes anuales, nacionales y extranjeros.

La intermunicipalidad se localiza en la región Sureste del Estado de Jalisco, que comprenden a los municipios de Mazamitla, Quitupan, La Manzanilla de la Paz, Tuxcueca, Tizapán el Alto, Concepción de Buenos Aires, Valle de Juárez, Santa María del Oro, del Estado de Jalisco, y Marcos Castellanos, del estado de Michoacán de Ocampo.

La región tiene una economía dinámica predominantemente sustentada en la agricultura, la exploración de recursos forestales, ganadera, producción de lácteos y creciente desarrollo del turismo de montaña en la Sierra del Tigre.

El municipio de Mazamitla clasificado por la Secretaría de Turismo con la categoría de Pueblo Mágico es el poblado detonador de la creciente actividad turística de montaña que permea la derrama económica entre los municipios colindantes. De ahí la importancia de la asociación de municipios para atender la prestación de una competencia y problema común.

Esta intermunicipalidad tiene la característica única en México, de ser la primera asociación intermunicipal/interestatal que agrupa municipios de dos entidades federativas (Jalisco y Michoacán), para brindar conjuntamente la prestación y establecimiento de una política pública regional en la prestación del servicio de manejo integral de residuos sólidos urbanos, previa la autorización de ambas legislaturas locales como lo establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Régimen estatutario

El Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos, como órganos de la administración pública tiene personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio, cuenta con autonomía técnica y financiera para cumplir con el objeto para el cual fue constituido. Sus estatutos fueron publicados en el periódico oficial El Estado de Jalisco el 01 de noviembre de 2009, y modificados mediante la publicación del Reglamento Interior, en sesión de consejo de administración el primero de diciembre de 2010 de conformidad con lo establecido en el convenio de asociación.

Los estatutos de la intermunicipalidad regulan el ámbito de competencia, su objeto y facultades, órgano de gobierno y administración, plazo de duración, rendición de cuentas, entre otros aspectos.

Como parte de la política pública, la intermunicipalidad tiene una misión clara de servicio a la sociedad mediante el manejo integral de los residuos sólidos urbanos que permita contribuir al cuidado responsable del medio ambiente y al desarrollo sustentable de los municipios asociados, siendo un organismo público eficiente y respetuoso del marco legal vigente, con valores institucionales puntuales para cumplir con el objetivo institucional de convertirse en uno de los mejores organismos operadores de residuos del país.

ORGANIZACIÓN

El gobierno y administración de la intermunicipalidad está conformado por los siguientes órganos:

- Consejo de Administración (junta de gobierno)
- Consejo Técnico Asesor y de Participación Ciudadana y
- Dirección General
- Áreas administrativa, técnicas y operativa.

FUNCIONAMIENTO

Consejo de Administración

La autoridad máxima de la asociación la constituye el consejo de administración, que representa a todos los asociados. Está compuesta por los presidentes municipales y la autoridad estatal y federal de medio ambiente, quienes se reúnen para la toma de acuerdos.

El consejo está integrado por los presidentes de los municipios de Mazamitla, Quitupan, Valle de Juárez, La Manzanilla de la Paz, Tuxcueca, Tizapán El Alto, Teocuitatlán de Corona, Santa María del Oro, Concepción de Buenos Aires del Estado de Jalisco y Marcos Castellanos del Estado de Michoacán de Ocampo. Así como un representante del Gobierno del Estado y del Gobierno Federal a través de las secretarías de medio ambiente.

El consejo de administración es presidido por un presidente y un secretario técnico. Los integrantes del consejo administrativo tienen voz y voto, a excepción del secretario técnico, que es el director; que sólo tiene voz.

La designación, nombramiento y remoción del director es realizada por el presidente del consejo de administración, previa aprobación que para el efecto emita este órgano colegiado. La presidencia del consejo de administración sólo puede ser ocupada por los presidentes municipales que lo integran, siendo rotativa; por tanto, su titular durará en funciones de un año; para efecto de lo anterior se deberá organizar el orden en que se hará la rotación de la presidencia.

Los integrantes del consejo administrativo, a excepción del secretario técnico, deben nombrar un suplente, que es dado a conocer por escrito al presidente y el secretario técnico. El suplente, cuando actué como tal, tendrá los mismos derechos, como si fuera el propietario. Para el buen funcionamiento del SIMAR Sureste, los integrantes del consejo de admi-

nistración se reúnen al menos una vez cada tres meses en sesión ordinaria, para tratar los asuntos relacionados con el SIMAR Sureste.

Los acuerdos que tome el consejo de administración son tomados por mayoría de votos, en caso de empate, el presidente tiene voto de calidad. Para que los acuerdos tomados por el consejo de administración sean válidos, deben estar presentes la mitad más uno de sus integrantes, declarándose el quórum legal para la sesión.

Atribuciones del consejo de administración

- Determinar y aprobar las políticas, normas y criterios técnicos, de organización y administración, que oriente las actividades del SIMAR Sureste.
- Aprobar la estructura interna que puede ser administrativa y operativa del SIMAR Sureste.
- Ordenar la práctica anual de auditoría del SIMAR Sureste, con el objeto de vigilar y supervisar su administración y eficaz funcionamiento.
- La designación, contratación, nombramiento y remoción del director de SIMAR Sureste.
- Autorizar los créditos que se requieran.
- Aprobar, a propuesta del director, el reglamento interior del SIMAR Sureste, mismo que podrá contener las condiciones laborales.
- Aprobar, a propuesta del director, los manuales de organización y de prestación del servicio, además los procedimientos administrativos del SIMAR Sureste y sus modificaciones.
- Revisar y aprobar, en su caso, los estados financieros y los balances generales anuales, así como los informes generales y especiales.
- En caso de obtener la autorización otorgada por la autoridad correspondiente, proponer y revisar, las tarifas para el cobro del servicio objeto de este convenio y sus actividades inherentes que preste el SIMAR Sureste.
- Otorgar y ejercer los poderes generales para actos de dominio, administración, pleitos y cobranzas con todas las facultades generales y especiales en los términos del Código Civil del Estado de Jalisco y la demás legislación federal aplicable para suscribir, endosar, celebrar y negociar títulos y operaciones de crédito, sustituirlos o revocarlos.

Estos poderes podrán ser delegados por el consejo de administración en forma total o parcial, y revocados en cualquier tiempo al director.

- Autorizar la venta, donación, permuta y comodato de los activos del organismo.
- Designar comisiones para el estudio y dictamen de asuntos especiales tendientes a la consecución del objetivo, facultades y obligaciones del SIMAR Sureste.
- Celebrar convenios, contratos de asociación y coinversión con personas físicas y morales, públicas o privadas, que así lo requieran, para el mejor desarrollo del objeto del SIMAR Sureste a través del director de éste.
- Todas las inherentes para el adecuado funcionamiento del SIMAR Sureste y las demás que establezcan las normas jurídicas aplicables.
- En caso de existir controversias laborales, se habrán de interponer en los tribunales laborales correspondientes a través del presidente del consejo de administración, cuando éstas tengan que ver con el director del SIMAR Sureste.
- Respecto a responsabilidades, se deberá fincar ante la autoridad jurisdiccional correspondiente de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.
- Evaluar el desempeño del director.
- Fijar los salarios de los empleados.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este convenio y las demás que se originen por éste y sus leyes aplicables.

Presidencia del Consejo de Administración

La Presidencia del Consejo de Administración, sólo puede ser ocupada por los presidentes municipales que lo integran, y la elección es rotativa, previa votación por mayoría de los miembros del consejo, su titular dura en funciones un año, para lo cual se organiza la rotación mediante una sola votación para un periodo de tres años que dura la administración municipal.

Entre sus atribuciones legales y administrativas del presidente del consejo de administración las siguientes:

- Convocar al Consejo de Administración a sesiones.
- Presidir las sesiones del Consejo de Administración.
- Firmar las actas de las sesiones del Consejo de Administración.

- Instruir al Director para que se realicen todas las gestiones, legales, administrativas, presupuestales y políticas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos obtenidos por el Consejo de Administración.
- Solicitar los informes que sean necesarios sobre el avance de los acuerdos e instrucciones giradas por el Consejo de Administración.
- Representar a la intermunicipalidad en coordinación con el Director.
- Tomar acuerdo administrativos con el Director.
- Ordenar la práctica anual de auditoría con el objeto de vigilar y supervisar su administración y eficaz funcionamiento.
- Revisar y presenta para aprobación en su caso, los programas de trabajo y el Programa Operativo Anual (POA).
- Propone la designación, contratación, nombramiento y remoción del Director Autorizar los créditos que se requieran.
- Revisar y presenta para aprobación, los estados financieros y los balances generales anuales, así como los informes generales y especiales.
- Propone las tarifas para el cobro del servicio
- Otorgar y ejercer los poderes generales para actos de dominio, administración, pleitos y cobranzas con todas las facultades generales y especiales en los términos del Código Civil del Estado de Jalisco y la demás legislación federal aplicable para suscribir, endosar, celebrar y negociar títulos y operaciones de crédito, sustituirlos o revocarlos. Estos poderes podrán ser delegados por el Consejo de Administración en forma total o parcial, y revocados en cualquier tiempo al Director.
- Propone comisiones para el estudio y dictamen de asuntos especiales tendientes a la consecución del objetivo, facultades y obligaciones de la intermunicipalidad.
- Celebrar convenios y contratos de asociación y coinversión, con personas físicas y morales, públicas o privadas que lo requieran, para el mejor desarrollo del objeto la intermunicipalidad a través del Director.
- Evaluar el desempeño del Director.

El presidente del Consejo se auxiliara para el desarrollo de sus actividades del Director de la intermunicipalidad, quien fungirá como secretario técnico del Consejo de Administración encargado de convocar a sesiones, elaborar el orden del día, redactar de elaborar actas de sesiones, contenidos, lista de asistencia, orden del día, prestar la información oportuna y clara para la toma de decisiones por los consejeros y atender el cumplimiento de los acuerdos tomados por la asamblea.

Consejo técnico asesor

La intermunicipalidad cuenta con un consejo técnico asesor, que es responsable de asesorar al consejo de administración respecto de las acciones y actividades a realizar, para el cumplimiento del objetivo la asociación, por lo que podrá realizar las siguientes funciones:

- Estudiar, analizar y formular propuestas que busquen mejorar el desempeño de intermunicipalidad;
- Revisar, analizar y emitir opinión sobre las acciones y actividades emprendidas.
- Evaluar el desempeño de la intermunicipalidad en su actuación con los municipios y las demás instancias con las que se trabaje;
- Revisar y evaluar, el gasto ejercido por la intermunicipalidad;
- Las demás que el consejo de administración considere pertinentes.

El consejo técnico asesor aglutina a los representantes de la comunidad científica, de la población en general de los municipios, de organizaciones privadas, de organizaciones no gubernamentales y de organizaciones públicas. Siendo requisito para formar parte de este, el tener solvencia moral y reconocimiento público por la actividad profesional que desempeñen en su localidad. Los integrantes del consejo técnico asesor serán propuestos por los miembros del consejo de administración.

El consejo técnico asesor sesiona por lo menos una vez cada seis meses y está integrado de la siguiente manera:

- El presidente del consejo de administración, quien lo presidirá;
- El secretario técnico, que será el director del SIMAR Sureste;
- Dos representantes ciudadanos por cada municipio, éstos deberán estar avalados por los presidentes municipales integrantes del consejo de administración;

- Representantes de las instituciones de educación técnica y superior asentadas en la región.

Funcionamiento del consejo de administración

Para el buen funcionamiento de la intermunicipalidad, los integrantes del consejo de administración se reunirán al menos una vez cada tres meses, en sesión ordinaria, para tratar los asuntos relacionados en agenda. Se convocar por escrito a cada uno de los integrantes; en la convocatoria se deberá establecer la fecha, el lugar y la hora, así como el orden del día de los asuntos a tratar. Los miembros del consejo de administración, tiene derecho a incluir en el orden del día los asuntos que consideren pertinentes.

El consejo de administración puede reunirse de manera extraordinaria las veces que sea necesario, en tal caso, se deberá convocar con las mismas formalidades que en las sesiones ordinarias, si existiera imposibilidad para entregar las convocatorias podrá hacerse ésta por vía telefónica, o por cualquier otro medio que agilice su entrega.

Los acuerdos que toma el consejo de administración son por mayoría de votos, en caso de empate, el presidente tiene voto de calidad. Para que los acuerdos tomados por el consejo de administración sean válidos, se requiere la mitad más uno de sus integrantes, declarándose el quórum legal para la sesión.

Los acuerdos tomados en sesión del consejo de administración, el Secretario Técnico debe levantar el acta respectiva, misma que es firmada por cada uno de los integrantes del consejo de administración.

COMPETENCIA DE LA INTERMUNICIPALIDAD

La intermunicipalidad prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, de acuerdo a lo enunciado por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 94 fracción III de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. Así como el diseñar e implementar la política intermunicipal para la reducción de residuos, reutilización, valorización y el tratamiento de subproductos por medio de las 3R —reducir, reutilizar y reciclar— sustentada en lo establecido por la política nacional y local en materia de residuos sólidos.

Como se indicó en anteriormente la vocación de la intermunicipalidad SIMAR Sureste, a diferencia de la mancomunidad del *Txorrieri*, es únicamente para el servicios de servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.

RÉGIMEN ECONÓMICO

La hacienda de la intermunicipalidad está constituido por el siguiente patrimonio y fuentes de ingresos de recursos económicos:

- Los bienes (muebles e inmuebles), y derechos que sean adquiridos para cumplir con su objetivo;
- Los subsidios y demás aportaciones que le otorguen los gobiernos federal, estatal y municipal;
- Los ingresos que perciba derivados de la prestación del servicio de limpia, recolección, traslado, transferencia, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y sus actividades inherentes a éste, previa autorización correspondiente;
- Los créditos, donaciones y demás liberalidades que se obtengan en dinero o en especie de instituciones públicas y/o privadas, ya sea nacionales o internacionales;
- Los créditos obtenidos para el cumplimiento de su objetivo;
- Cualquier otro ingreso que le corresponda por las actividades realizadas;
- Los demás bienes y derechos que adquiriera por cualquier título legal.

En cuanto a los ingresos para cubrir los servicios de la intermunicipalidad se sustenta en las tarifas y aportaciones por concepto de prestación de servicios de manejo integral y fortalecimiento del organismo que comprende:

- Servicios por transferencia y/o disposición final de residuos sólidos en relleno sanitario intermunicipal;
- Aportación anual para el fortalecimiento de la administración y operación del organismo;
- Comercialización de subproductos de los residuos valorizables;
- Ingresos adicionales por diversas fuentes de financiamiento.

Las tarifas propuestas por la dirección general deberán ser suficientes para cubrir los costos derivados de la operación, administración y mantenimiento del Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste, sin que merme la calidad y cumplimiento de la normatividad ambiental vigente.

FINANCIAMIENTO

Los gastos operativos y administrativos de la intermunicipalidad son cubiertos, por todos los municipios que la integran, en atención a la generación de residuos sólidos de cada uno de los municipios de acuerdo a los servicios prestados en transferencia y relleno sanitario.

Las aportaciones de los ayuntamientos para financiar los servicios prestados desde la intermunicipalidad se calculan, en base a un estudio tarifario propuesto por la Dirección, que determina anualmente las toneladas de residuos atendidas en la estación de transferencia y relleno sanitario por cada municipios, el cual es puesto a discusión y análisis en sesión de consejo de administración antes del mes de octubre de cada año.

La determinación de costo anual debe ser suficiente para la adecuada operación y administración de la infraestructura de manejo integral de residuos sólidos, a través del pago por servicio de transferencia y disposición final de residuos a la mancomunidad. Los servicios de recogida de residuos casa por casa o establecimientos comerciales es prestado directamente por los ayuntamientos con vehículos de la intermunicipalidad y a cargo de su presupuesto. En tanto, se implementa el cobro por servicio de manejo de residuos a los diversos generadores.

En el caso de inversión para construcción y equipamiento de infraestructura de manejo de residuos sólidos regional se realizan gestiones por el presidente y director para conseguir el subsidio necesario anualmente, basados en un plan y proyecto ejecutivo previamente establecido.

VIGENCIA

La vigencia de la intermunicipalidad es por el tiempo que se estime necesario, sin perjuicio de su ampliación a otros municipios y sólo podrá transformarse o extinguirse a iniciativa de éstos.

ADHESIÓN Y SEPARACIÓN DE MUNICIPIOS

En el supuesto de que alguno de los municipios, decida ya no pertenecer a la intermunicipalidad deberá dar aviso por escrito al consejo de administración y al director (a) de éste, cuando menos 90 días naturales antes de su separación y acreditar que cuenta con un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial previamente autorizado por la secretaría de medio ambiente para el desarrollo sustentable que cumpla con lo establecido por los ordenamientos ambientales vigentes.

En tal caso, el ayuntamiento municipal que decida ya no formar parte intermunicipalidad, perderá cualquier derecho a recuperar las aportaciones en dinero o en especie que haya hecho a éste. Así mismo, también perderá cualquier derecho sobre el patrimonio propiedad de la asociación intermunicipal.

ESTRATEGIA EN GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS

La intermunicipalidad cuenta con un Programa Interestatal de Valorización de Residuos Sólidos, que es el instrumento de planeación que dirige las acciones para la construcción y equipamiento de infraestructura intermunicipal de residuos sólidos necesaria para un manejo integral bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social.

La política ambiental del SIMAR Sureste que plantea en el Programa está orientada hacia la gestión de los residuos bajo un nuevo enfoque, que regularmente esta reducido a las etapas repetitivas de recolección, transporte y disposición final en vertederos a cielo abierto, o en el mejor de los casos en rellenos sanitarios deficientemente operados, rumbo a una gestión integral sustentada en una planeación estratégica con visión de corto, mediano y largo plazo que permita hacer más eficiente el manejo de los residuos a nivel intermunicipal.

Este instrumento de planeación establece como estrategia la modificación en la construcción de infraestructura de disposición final municipal, administrados y operados por los ayuntamientos para dar paso a la construcción de infraestructura intermunicipal administrada por un organismo público descentralizado (OPD), buscando un máximo aprovechamiento de los recursos públicos y la valorización de los residuos orgánicos e inorgánicos, dando continuidad a las políticas públicas en materia de

prevención y gestión integral con el paso del tiempo y el cambio de administraciones municipales.

Una de las estrategias es fortalecer la figura de la intermunicipalidad, su continuidad y profesionalización del equipo directivo y técnico, que permita mejores resultados en el tiempo, independiente de los cambios de administraciones municipales para brindar mejores servicios de manejo integral de residuos.

Establecer la identificación clara de los tipos de residuos para implementar la recolección selectiva de contenedores en las diversas fuentes de generación para un mayor aprovechamiento de los subproductos previos a su confinamiento en el relleno sanitario, reduciendo los impactos ambientales locales.

Fomentar una cultura cívica y el cuidado del entorno natural en el centro intermunicipal de formación científico y tecnológico de medio ambiente y residuos de la intermunicipalidad.

Mancomunidad de servicios del Txorierri

MARCO LEGAL DE LA MANCOMUNIDAD

A partir de la Constitución de 1978, España se convirtió en un *Estado autonómico*. La organización territorial del poder está constituida en Comunidades Autónomas (CCAA), en provincias y en municipios que, como entidades, gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución. Las 17 CCAA se caracterizan por su autonomía política y, las provincias y municipios, denominados *entidades locales territoriales*, tienen autonomía administrativa de distinto ámbito. No obstante, en el artículo 140 del capítulo «De la Administración Local», los municipios tienen garantizada su autonomía local, que es estrictamente institucional, gozan de personalidad jurídica propia. Los Ayuntamientos son su gobierno y administración y están integrados por el alcalde y los concejales, electos por votación directa.

España cuenta para su Régimen Local, con la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL),¹ expedida en 1985. Es un tipo de régimen que dejó de establecer un modelo homogéneo e inflexible, para modernizarse con una interesante variedad morfológica de estructuras locales y de diseño institucional flexible. Esto en parte se debe al sistema de Comunidades Autónomas que tienen potestades normativas innovadoras.

Así, este Régimen Local reconoce como entidad local básica de la organización territorial del Estado al municipio, artículo 11. Y como entidades locales territoriales al municipio, a la provincia y a las islas en el archipiélago balear y canario. Cada uno de los municipios pertenece solo a una pro-

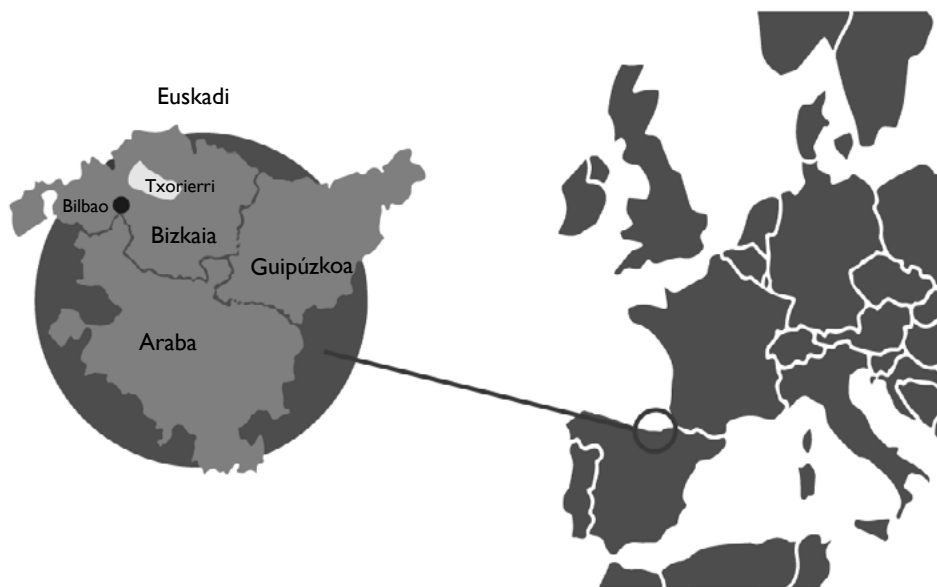
¹ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

vincia, que se le considera una entidad local integrada por la agrupación de municipios, artículo 31. De modo que, la administración local pivota en estos dos entes: municipio y provincia.

Además, a esta base se suma en la organización territorial «otras entidades locales», dentro del capítulo IV de regímenes especiales, que son tres: las Comarcas que agrupan varios municipios (art. 42), son instituidas por las Comunidades Autónomas. Las Áreas Metropolitanas integradas por municipios de grandes aglomeraciones urbanas (art. 43). Y las que nos interesan en esta exposición, las Mancomunidades de Municipios (art. 44), reconociéndole «a los municipios el derecho de asociarse con otros municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.» Las Mancomunidades tienen personalidad jurídica, se rigen por sus Estatutos propios, y sus órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.

DENOMINACIÓN

Mancomunidad de Servicios del Txorierri-Txorierriko Zerbitzuen Mankomunitatea.



PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN

Los municipios de Derio, Larrabetzu, Lezama, Loiu, Sondika y Zamudio, representados por sus respectivos Ayuntamientos, se asocian, constituyéndose en Mancomunidad, al objeto de gestionar y prestar servicios de competencia municipal. Todo ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

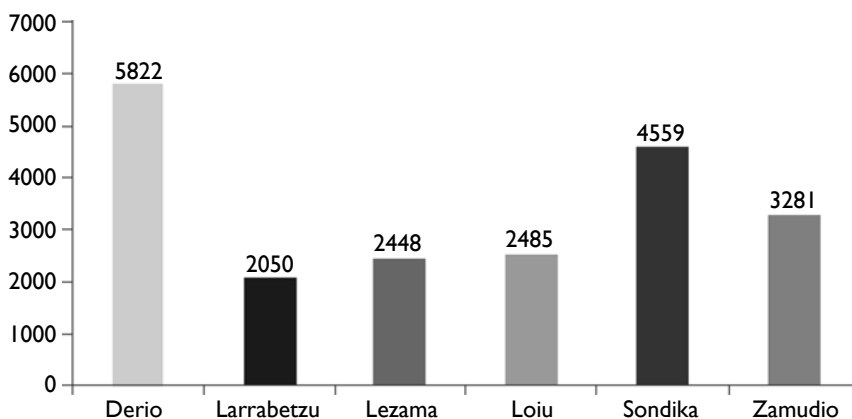
OBJETO Y FINES

La Mancomunidad de Servicios del Txorierri tiene como objeto la gestión y prestación de determinados servicios. Surgió con la idea de prestar mancomunadamente servicios municipales a los ayuntamientos que la integran, con la finalidad de ahorrar recursos económicos, materiales y personales, ofreciendo servicios de calidad.

ÁMBITO TERRITORIAL QUE COMPRENDE LA INTERMUNICIPALIDAD

Esta entidad supramunicipal, denominada oficialmente Mancomunidad de Servicios del Txorierri, fue creada en 1989. Está integrada desde sus orígenes por seis municipios: Derio, Larrabetzu, Lezama, Loiu, Sondika y Zamudio.

Todos ellos suman en la actualidad 20 645 habitantes.



De los seis municipios que constituyen la Mancomunidad, Larrabetzu y Lezama, son los que aún conservan en mayor medida el carácter rural que antaño caracterizó a todos ellos, carácter que han sabido adaptar a los tiempos actuales, prueba de ello es su producción de txakoli (vino joven afrutado, típico del País Vasco). El resto de municipios, se han visto más transformados debido al desarrollo industrial del que han sido objeto desde la década de los sesenta. Sin embargo, en todos ellos conviven en perfecta armonía lo industrial y lo rural.

La comarca está estratégicamente situada, próxima a Bilbao y en ella están ubicados el aeropuerto de Bilbao y el Parque Tecnológico de Bizkaia (éste último en los términos municipales de Zamudio y Derio). Es notable la presencia de empresas, prueba de ello son los 13 polígonos industriales existentes.

En el Txorierri hay aproximadamente 2258 empresas, de las cuales 1514 corresponden al sector servicios y el resto, 744 realizan actividades industriales, incluidas las agroganaderas.

Dentro de esas 744, algo más de la mitad son empresas de producción, que se dedican al mecanizado y al taller de automoción, principalmente. Encontramos también empresas dedicadas a la industria textil, a las artes gráficas, a la industria alimentaria: producción agrícola, ganadera, producción de txakoli, manufacturas. El resto son ingenierías, empresas de construcción, etc.

De las más de 1500 empresas dedicadas a servicios, casi quinientas se dedican al comercio, tanto al por mayor como al por menor. 181 empresas se dedican a la restauración: restaurantes, bares y hoteles. Las restantes son empresas que se dedican a servicios anexos, entendiéndose por tales consultoras, asesorías, etc.

Por lo que respecta al Parque Tecnológico de Bizkaia, éste se constituyó en 1985 mediante el impulso de las instituciones del País Vasco, con la misión de promover la diversificación de la industria, y la transferencia y difusión de la tecnología e innovación. Comprende 213 hectáreas de entornos medioambientales privilegiados. Cuenta con más de 220 empresas de diversos sectores: aeronáutico, automoción, electrónica, energía, medioambiente, investigación y desarrollo, ingeniería, medicina y biociencia, servicios avanzados, servicios generales y tecnología de la información.

RÉGIMEN ESTATUTARIO

La Mancomunidad, con personalidad y capacidad jurídica para cumplir sus fines específicos, se rige por sus propios Estatutos, (publicados en el Boletín Oficial de Bizkaia, BOB núm. 156. Jueves, 16 agosto 2001, pág. 13921 y posteriores)

Los Estatutos regulan el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos son necesarios para su funcionamiento.

ORGANIZACIÓN

El gobierno y la administración de la Mancomunidad están a cargo de los siguientes órganos:

- La Asamblea General
- La Junta Plenaria
- La Junta de Gobierno Local
- El presidente y vicepresidentes.

No obstante, la Junta Plenaria puede crear cualquier tipo de Comisión de trabajo especial u organización complementaria que estime procedente.

Asamblea General

Órgano compuesto por la totalidad de los alcaldes y concejales de todos los ayuntamientos que integran la Mancomunidad.

Sus atribuciones son: acordar la modificación de los Estatutos de la Mancomunidad, con los requisitos legalmente exigidos, y acordar la disolución de la Mancomunidad.

Junta Plenaria

Órgano supremo de gobierno y administración de la Mancomunidad, a la que representa y personifica con el carácter de corporación de derecho público.

En ella están representados todos los municipios mancomunados, correspondiendo a los ayuntamientos respectivos elegir en sesión plenaria de entre sus miembros corporativos a quienes hayan de representarles en la Mancomunidad como vocales, de forma proporcional a los habitantes

que tengan. (De 1 001 a 2 000 habitantes: 3 representantes; de 2 001 a 5 000 habitantes: 4 representantes; más de 5 000 habitantes: 5 representantes).

Los concejales disponen de voz y voto en las sesiones que celebra la Junta Plenaria. El mandato de los concejales se extingue al cesar en su cargo municipal o por revocación del ayuntamiento respectivo, en cuyo caso el nuevo vocal deberá pertenecer al mismo partido político.

Es competencia de la Junta Plenaria de la Mancomunidad:

- a. La constitución de la propia Junta Plenaria de la Mancomunidad tras la renovación de las corporaciones locales y la designación del presidente.
- b. Proponer a la Asamblea General la modificación de los estatutos y la disolución de la Mancomunidad.
- c. Los acuerdos relativos a la integración de los municipios en la Mancomunidad y su exclusión en la misma.
- d. La aprobación de ordenanzas y reglamentos e imposición de exacciones.
- e. La aprobación y modificación de los presupuestos. La censura de cuentas y las operaciones de crédito.
- f. La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.
- g. La adquisición de bienes y derechos cuando su valor supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto y, en todo caso, cuando sea superior a 3 005 060.52 euros, así como las enajenaciones patrimoniales en los siguientes supuestos:
 - Cuando se trate de bienes inmuebles o de bienes muebles que estén declarados de valor histórico o artístico, y no estén previstas en el Presupuesto.
 - Cuando estando previstas en el presupuesto, superen los mismos porcentajes y cuantías indicados para las adquisiciones de bienes.
- h. El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y de la defensa de la Mancomunidad en materias de competencia de la Junta Plenaria.
- i. Aprobar el reglamento orgánico.

- j. Establecer y aprobar las cuotas o aportaciones correspondientes a los municipios integrados.
- k. Delegar en la Comisión de Gobierno las facultades que crea conveniente y siempre que no sean atribuibles exclusivamente a la Junta Plenaria.
- l. Cualesquiera otras funciones que le atribuyan expresamente estos Estatutos o las disposiciones legales vigentes al pleno del ayuntamiento.

Junta de Gobierno Local

(anteriormente denominada Comisión de Gobierno)

Órgano integrado por el presidente y un número de vocales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por el presidente, dando cuenta a la Junta Plenaria.

Corresponde a la Junta de Gobierno Local:

- a. La asistencia al presidente en el ejercicio de sus atribuciones.
- b. Las atribuciones que el presidente u otro órgano de la mancomunidad le delegue así como las atribuciones que la legislación vigente otorgue a la Junta de Gobierno de los ayuntamientos.

El presidente y el/los vicepresidentes

El presidente es elegido por la Junta Plenaria de entre sus miembros, siendo necesaria la mayoría absoluta del número de los componentes de la misma en votación escrita y secreta. En caso de no obtener la mayoría señalada, se realiza una nueva votación, siendo elegido quien obtiene mayor número de sufragios.

- a. Dirigir el gobierno y la administración de la Mancomunidad.
- b. Representar a la Mancomunidad.
- c. Convocar y presidir las sesiones de la Junta Plenaria, de la Comisión de Gobierno y de cualesquiera otros órganos de la Mancomunidad, y decidir los empates con voto de calidad.
- d. Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras de la Mancomunidad.
- e. Dictar bandos.
- f. El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de sus compe-

tencia, concertar operaciones de crédito, con exclusión de las contempladas en el artículo de la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, siempre que aquellas estén previstas en el presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10 por ciento de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería que le corresponderá cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no superen el 15 por ciento de los ingresos liquidados en el ejercicio anterior; ordenar pagos y rendir cuentas; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

- g. Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el presupuesto y la plantilla aprobados por la Junta Plenaria, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.
- h. Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Entidad y el despido del personal laboral, dando cuenta a la Junta Plenaria, en estos dos últimos casos, en la primera sesión que se celebre. Esta atribución se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 99.1 y 3 de la Ley 7/1985 para los funcionarios con habilitación de carácter nacional.
- i. El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Mancomunidad en las materia de su competencia, incluso cuando les hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia de la Junta Plenaria, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.
- j. La iniciativa para proponer a la Junta Plenaria la declaración de lesividad en materias de la competencia de la Presidencia.
- k. Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos y grave riesgo, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata a la Junta Plenaria.
- l. Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas de la Mancomunidad, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.

- m. Las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, los 6 010 121 04 euros; incluidas las de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.
- n. La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto.
- o. La adquisición de bienes y derechos cuando su valor no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni los 3 005 060.52 euros, así como la enajenación del patrimonio que no supere el porcentaje ni la cuantía indicados en los siguientes supuestos:
 - La de bienes inmuebles, siempre que esté previsto en el presupuesto.
 - La de bienes muebles, salvo los declarados de valor histórico o artístico cuya enajenación no se encuentre prevista en el presupuesto.
- p. Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos de la Mancomunidad.
- q. Proponer la modificación de estatutos, y elaborar el documento de modificación.
- r. Todas aquellas que la legislación de régimen local atribuye al alcalde y sean necesarias para la consecución de los fines estatutarios.

Los vicepresidentes son libremente nombrados y cesados por el presidente de entre los miembros de la Junta de Gobierno y sustituyen al presidente en los casos de ausencia, enfermedad, o impedimento que imposibilite a éste para el ejercicio de sus atribuciones.

FUNCIONAMIENTO

Junta Plenaria

Celebra sesiones ordinarias y extraordinarias. En el primero de los casos con una frecuencia mínima trimestral, para tratar asuntos de su competen-

cia que están incluidos en el orden del día elaborado y enviado, previamente, a las y los miembros que la integran.

Se reúne con carácter extraordinario a iniciativa del presidente, de la Junta de Gobierno Local o de la cuarta parte de los miembros que la componen.

Junta de Gobierno Local

La sesión constitutiva, a convocatoria del presidente, tiene lugar dentro de los 10 días siguientes a la designación de sus miembros.

Se reúne en sesión ordinaria cada quince días. Es necesario para que se constituya válidamente la mayoría absoluta de sus componentes. En caso de no alcanzarse dicha mayoría, una hora más tarde, será suficiente con la asistencia de la tercera parte de sus integrantes y en todo caso que el número de asistentes no sea inferior a 3.

Los acuerdos de los órganos de la Mancomunidad se adoptan por mayoría simple de los presentes, salvo que por Ley se exija un quórum mayor. En caso de empate decide el voto de calidad del presidente.

Comisiones informativas

- De Bienestar Social.
- Hacienda, Interior y Servicios.
- Euskera y Cultura

Estos Comisiones están integradas exclusivamente por miembros de la Corporación. Son órganos sin atribuciones resolutorias que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno y de la Comisión de Gobierno cuando ésta actúe con competencias delegadas por el Pleno, salvo cuando hayan de adoptarse acuerdos declarados urgentes.

Igualmente informan aquellos asuntos de la competencia propia de la Comisión de Gobierno, y del alcalde o presidente, que les sean sometidos a su conocimiento por expresa decisión de aquéllos.

Comisión Especial de Cuentas

Le corresponde el examen, estudio e informe de todas las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias, que deba aprobar el Pleno, de acuerdo

con lo establecido en la legislación reguladora de la contabilidad de las entidades locales.

La Comisión Especial de Cuentas podrá actuar como Comisión informativa permanente para los asuntos relativos a economía y hacienda de la entidad.

COMPETENCIAS DE LA MANCOMUNIDAD

La Mancomunidad tiene por objeto la gestión y prestación de servicios. Los ayuntamientos mancomunados se comprometen a la prestación de forma mancomunada de los siguientes servicios:

- a. Servicios de Bienestar Social en general.
- b. Servicios de recogida, tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos.
- c. Servicios de formación profesional de jóvenes y desempleados, así como promoción de empleo.
- d. Servicios deportivos, culturales y educativos en general.
- e. Prestación de servicios y asesoramientos a las administraciones incluidas en el ámbito de la Mancomunidad.
- f. Servicios de gestión económica y recaudación de tributos.
- g. Servicios informáticos.
- h. Servicios en materia de urbanismo y ejecución de obras.
- i. Servicios en materia de medio ambiente y sanidad.
- j. Cualesquiera otros servicios de competencia municipal que los municipios integrados en la Mancomunidad estimen oportuno prestar de forma mancomunada

La Mancomunidad de Servicios del Txorierri no podrá asumir la totalidad de las competencias asignadas a los municipios que la integran.

Los servicios que se prestan en la actualidad están relacionados con la temática social (prestaciones económicas, personas discapacitadas, inmigrantes, mujeres, infancia y familia, promoción de la salud para mejorar la calidad de vida y bienestar social), el medioambiente, juventud, igualdad, euskera («lengua propia del Pueblo Vasco», cooficial junto con el castellano), etc.

En los servicios relacionados con el medioambiente, destacamos la recogida y transporte de residuos para su posterior tratamiento, el servicio de limpieza viaria y el servicio integral de alumbrado público.

Respecto a los residuos se han ido incorporando paulatinamente las recogidas selectivas, es decir, separando unas fracciones de residuos de otras. Por tanto, la recogida y tratamiento de residuos en la Mancomunidad engloba los de fracción resto, es decir, aquellos que se depositan de forma no separada, y los de recogida selectiva, que son separados del resto en los hogares y depositados en un contenedor específico para ser sometidos al tratamiento que corresponda.

Son objeto de recogida selectiva los residuos de papel y cartón, envases y vidrio, desde hace muchos años. A ellos se han ido sumando los voluminosos o enseres domésticos, pilas, aceite doméstico usado, y los que se depositan en el contenedor denominado para reutilizables, en el que se depositan textiles, juguetes, libros, pequeños aparatos electrónicos o eléctricos, así como pequeños electrodomésticos. En los últimos años se han incorporado los residuos orgánicos.

El acceso a los contenedores es libre, excepto en el caso del contenedor marrón, destinado a residuos orgánicos, el cual dispone de una cerradura. Quienes, voluntariamente, tienen interés en usar este contenedor deben dar su nombre en la Mancomunidad, a cambio se les entrega una llave para abrir el contenedor. En uno de los seis municipios, y a modo de experiencia piloto, la cerradura no es convencional, es electrónica. La cerradura electrónica permite además de conocer quién recicla, si el contenedor necesita ser vaciado, pues está dotado de un sistema volumétrico.

Las personas que disponen de terreno, huerta o jardín además de usar el contenedor marrón o en lugar de éste, pueden solicitar a la Mancomunidad el material y un curso, que son gratuitos, para hacer en su propio hogar el compost.

Los residuos son gestionados por la Mancomunidad bien a través de una empresa externa con la que se firma un contrato a los efectos, o mediante la suscripción de un Convenio con alguna sociedad sin ánimo de lucro, Sociedad Pública o con la Diputación Foral de Bizkaia.

Además, la ciudadanía del Txorierri dispone de un Garbigune, también conocido como «Punto Limpio», ubicado en uno de los municipios mancomunados. Es uno de los varios que hay en Bizkaia, que son explotados por una sociedad pública que depende de la Diputación Foral de Bizkaia. Se trata de un centro de recogida selectiva de residuos domésticos

y similares, en los que la ciudadanía puede depositar gratuitamente residuos susceptibles de ser reciclados, recuperados o valorizados.

Egaz Txorierri y Euskaltegi municipal

La Mancomunidad dispone de una sociedad pública limitada, denominada «Egaz Txorierri», y de un centro de enseñanza del euskera, la lengua vasca.

La sociedad mercantil «Egaz Txorierri» impulsa proyectos que contribuyan al desarrollo socioeconómico, sostenible y solidario de los seis municipios que forman la Mancomunidad en coordinación y colaboración con el resto de agentes públicos y privados implicados. Se trata, por tanto, de una entidad que está vinculada a la promoción económica y al empleo. Asimismo, trabaja acciones de internacionalización.

El euskaltegi municipal es un centro homologado que imparte la enseñanza del euskera a adultos y que es cofinanciado por los municipios y por la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

FINANCIACIÓN

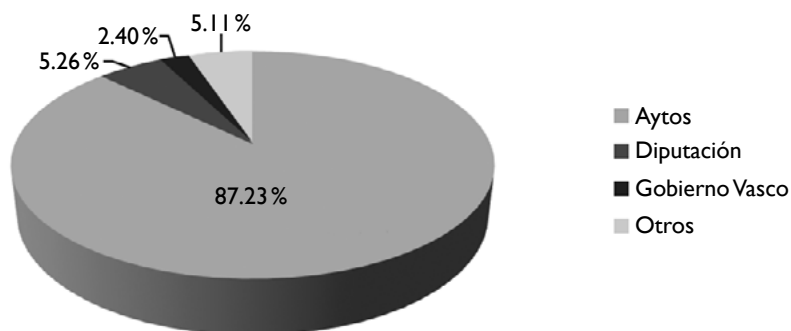
Los gastos de la Mancomunidad son satisfechos, principalmente, por todos los ayuntamientos mancomunados, en atención a los servicios en el que están integrados. Asimismo, son financiados en menor medida, por las ayudas económicas recibidas de órganos con ámbito de actuación a nivel de Territorio Histórico de Bizkaia, o de Comunidad Autónoma, como son la Diputación Foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco.

Otros ingresos se obtienen de la venta de los residuos de papel-cartón recogidos en los seis municipios, de tasas diversas, etc.

Financiación del presupuesto

Las aportaciones de los ayuntamientos para financiar los servicios prestados desde la Mancomunidad se calculan, bien por el número de habitantes de los municipios, o bien atendiendo a criterios técnicos, cuando así lo requiera la naturaleza del servicio. Ejemplos de éste último los encontramos en el servicio integral de alumbrado público y en el de recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos (RSU).

En el caso del alumbrado público la aportación viene determinada por el número de puntos de luz de cada municipio.



En la siguiente tabla se detallan la financiación de gastos y los criterios utilizados.

Tabla 6. Detalle de la financiación de gastos y criterios utilizados

Gastos	Financiación y criterio «C»
Capítulo I. Gastos personal	El 49,87% (es financiado por Ayuntamientos: C. poblacional)
Capítulo II. Gastos en bienes corrientes y servicios	El 90,62% del total del gasto del capítulo: financiado por ayuntamientos:
Escuela Pública de Adultos	100% financiado por Ayuntamientos: C. poblacional
Recogida y cuidado de perros abandonados	100% del gasto financiado por Ayuntamientos: A partes iguales.
Intervención comunitaria	39,29 % subvencionado 60,71 % por Ayuntamientos: C. poblacional.
Euskera	25,45% subvencionado. 74,55 por Ayuntamientos: C. poblacional
Recogida, transporte y tratamiento de RSU	Casi el 100% financiado por Ayuntamientos, según c. tabla 2.
Recogida y transporte de residuos de papel y cartón , (es vendido a un recuperador)	100% ingresos.

Recogida para su posterior tratamiento de muebles y enseres domésticos	100% por Ayuntamientos: C. poblacional
Recogida para posterior tratamiento de aceite doméstico usado	100% Ayuntamientos: Núm. contenedores instalados/municipio
Limpieza viaria	C. aportado por empresa. (I)
Servicio de ayuda a domicilio	19,43% Ingresos de Diputación + precios públicos 80,57% Ayuntamientos: Media de horas de servicio prestado/municipio.
Proyecto de intervención socioeducativa y servicio de evaluación, diagnóstico e intervención psicológica a menores	100% Ayuntamientos: Núm. de casos /municipio.
Servicio mantenimiento archivos	44,08% Subvencionado. 55,92% por Ayuntamientos: Gastos del archivo de Mancomunidad C. poblacional. Archivos de Ayuntamientos: horas de servicio.
Gestión integral alumbrado público	100% Ayuntamientos: Total puntos de luz/municipio
Servicio juventud (Oficina Información Juvenil, Gaztedi, local música)	41,91% Subvención 58,09% Ayuntamientos: C. poblacional
Arrendamiento desfibriladores	100% Ayuntamientos: Núm. de desfibriladores/municipio
Servicio de igualdad	100% Ayuntamientos: C. poblacional
Resto de gastos (arrendamientos de fotocopadoras, suministro de material de oficina, gastos varios de la sede como teléfono, etc)	100% Ayuntamientos: C. poblacional
Capítulo IV. Transferencias corrientes	Financiado por Ayuntamientos: C. poblacional
Capítulo VI. Inversiones reales	Financiado por Ayuntamientos: C. poblacional

Criterio poblacional: Núm. de habitantes según padrón municipal. El gasto generado por residuos y limpieza viaria supone el 50,26% del gasto total del presupuesto del año 2013. (I) Según costes de medios humanos y materiales destinados en cada municipio.

En los RSU el criterio es algo más laborioso. Se suman los gastos totales generados por la recogida y transporte hasta la planta de tratamiento, a los que se denominan «gestión en baja», y los gastos del tratamiento, conocidos como «gestión en alta», y se calcula el porcentaje que supone cada uno de ellos respecto a la suma de ambos (100%).

El gasto de la gestión en baja se distribuye entre los ayuntamientos de conformidad con un porcentaje fijo, % de tiempo empleado en la recogida de RSU en cada municipio. El gasto de gestión en alta, en cambio es variable, % de RSU recogidos en cada municipio. Este último dato se conoce realizando al año dos pesadas aleatorias y semanales de los RSU recogidos en cada municipio. Esto es así, porque por razones de eficiencia y sostenibilidad, cada recorrido no comprende la recogida de todos los contenedores de un único municipio.

El gasto que corresponde a cada ayuntamiento, lógicamente, viene determinado por la suma del gasto de gestión en baja y el de gestión en alta.

VIGENCIA

La Mancomunidad se constituye por tiempo indefinido, sin perjuicio de su eventual disolución.

ADHESIÓN Y SEPARACIÓN DE MUNICIPIOS

Para la incorporación a la Mancomunidad de nuevos municipios es necesario:

- Que lo solicite la corporación interesada, previo acuerdo adoptado por mayoría absoluta en el Pleno de la misma.
- La aprobación de la Junta Plenaria de la Mancomunidad por mayoría absoluta (en el acuerdo de incorporación debe reflejarse el abono de gastos originados como consecuencia de su inclusión en la Mancomunidad o la determinación de la cuota de incorporación).
- La adhesión puede realizarse para una, varias o todas las finalidades independientes entre sí.
- Para la separación voluntaria de cualquiera de los municipios, es necesario:
 - Que lo acuerde el pleno de la corporación interesada (con el voto favorable de la mayoría del número legal de sus miembros).
 - Que el municipio interesado se halle al corriente en el pago de sus aportaciones a la Mancomunidad y haya transcurrido el período acordado.
 - Que abone todos los gastos que se originen con motivo de la separación, así como la parte del pasivo contraído por la Mancomunidad de su cargo.

- La aprobación de la separación por mayoría absoluta de la Junta Plenaria de la Mancomunidad, exceptuando a los representantes del municipio interesado.

La separación de uno o varios municipios no obliga a practicar la liquidación de la Mancomunidad. No obstante, se podrá participar total o parcialmente el pago de su participación a los municipios separados.

Los municipios facultan expresamente a la Junta Plenaria de la Mancomunidad para que cuando a juicio de la misma algún municipio haya incumplido grave y reiteradamente las obligaciones establecidas en las leyes o estatutos, pueda acordar la separación de dicho municipio mediante acuerdo favorable de dos tercios de sus componentes.

La incorporación o separación de municipios no implicará necesariamente la modificación de los estatutos de la Mancomunidad, salvo que se alteren los criterios de representación en los órganos rectores y de financiación estatutariamente.

ESTRATEGIAS EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS

Las estrategias que se recogen en este apartado forman parte del II Plan Integral de Gestión de Residuos Urbanos de Bizkaia 2005-2016, plan que es de aplicación en el territorio histórico de Bizkaia, y por tanto en los municipios que integran la Mancomunidad de Servicios del Txorierri.

El Plan Integral tiene el objetivo de lograr que la futura gestión de los residuos urbanos proporcione a la ciudadanía un servicio de calidad, con un coste lo más homogéneo y ajustado posible en todo el Territorio Histórico de Bizkaia y con los máximos niveles de protección medioambiental, que permita el cumplimiento de las exigencias de la normativa vigente y los principios de desarrollo sostenible.

Opciones estratégicas del Plan Integral

Vertido 0 de los residuos primarios o crudos: Alcanzar para el año 2016 el vertido cero de los residuos primarios, se tratará de someter a tratamiento previo a su vertido a la totalidad de los residuos urbanos generados en Bizkaia.

Por una parte porque el vertido de estos residuos es un despilfarro de recursos (materia y energía), desde la perspectiva del desarrollo sostenible, y por otra parte, porque los residuos crudos tienen un gran impacto

Tabla 7. Simulación de Financiación de gastos de RSU por los ayuntamientos

Cálculo de aportaciones de los ayuntamientos para financiar gastos de recogida y transporte RSU y su tratamiento. Ejercicio año x, según promedio, pruebas recogida (2) en AÑO X-1.			
Municipio	(Fijo) % de Tiempo empleado en recogida sobre el total.	Porcentaje que corresponde en año x. Coste gestión en baja 61,29% del total de costes. 612.900 €	(Variable) % de RSU recogidos. Según dos pesadas semanales/año
Municipio 1	18,49%	11,33%	25,77%
Municipio 2	9,56%	5,86%	7,82%
Municipio 3	8,70%	5,33%	7,39%
Municipio 4	16,89%	10,36%	15,21%
Municipio 5	18,43%	11,29%	18%
Municipio 6	27,93%	17,12%	25,81%
Cálculo de aportaciones de los ayuntamientos para financiar gastos de recogida y transporte RSU y su tratamiento. Ejercicio año x, según promedio, pruebas recogida (2) en AÑO X-1.			
Municipio	Porcentaje que corresponde en año x. Coste gestión en alta 38,71% del total de costes 387.100 €	Porcentaje unificado gestión en baja y gestión en alta.	TOTAL Costes de transporte, recogida y tratamiento en AÑO X-1 1.000.000 €
Municipio 1	9,97%	21,30%	213.000 €
Municipio 2	3,03%	8,89%	88.900 €
Municipio 3	2,86%	8,19%	81.900 €
Municipio 4	5,89%	16,25%	162.500 €
Municipio 5	6,97%	18,26%	182.600 €
Municipio 6	9,89%	27,11%	271.100 €

ambiental en los vertederos que puede llegar a durar decenas, incluso centenares de años.

Opciones estratégicas generales:

- a. Con carácter general para todo tipo de Residuos Urbanos: Residuos Domiciliarios (RD) y Residuos Industriales, Comerciales e Institucionales (RICIA).
 - Maximización de la prevención, es decir, minimización de la generación de RU.
 - Maximización de la valorización, a partir de la potenciación del reciclaje y de la recuperación energética de todos los tipos de RU.
 - Minimización de la eliminación a través del vertido cero de residuos primarios.

Se propugna una gestión sostenible de los residuos basada en el diseño de una Gestión Integral de Residuos (GIR), mediante la aplicación flexible de la Jerarquía de la Gestión Comunitaria, según la cual la prevención es el objetivo prioritario, seguido de la reutilización, el reciclaje incluido el compostaje, el aprovechamiento energético, y finalmente el vertido de la fracción no valorizada.

Jerarquía a aplicar con flexibilidad, adaptándose a las circunstancias concretas de cada situación, es decir, en un caso determinado de gestión de residuos, puede invertirse el orden por razones medioambientales.

- b. Específicamente para los RD: Apuesta por el reciclaje con calidad de los materiales obtenidos en la bolsa de basura, y en consecuencia, por la recogida selectiva contenerizada, en aporte voluntario y en acera, del vidrio, del papel-cartón y de los envases ligeros.

El Plan considera que el compostaje de la materia putrescible contenerizada en la bolsa de basura de los RD solo a través del denominado «sistema 5 personalizado», (conocido por nosotros como contenedor marrón o quinto contenedor). Contempla la recogida por este sistema en las áreas urbanas de tipología vertical y la recogida de este tipo o «puerta a puerta»

en las áreas residenciales de viviendas unifamiliares o urbanismo residencial de baja densidad.

De cara a incrementar los niveles de reciclaje y de protección ambiental, potencia además la recogida selectiva o separada, para su eliminación ambientalmente segura o bien para su reciclaje, en la medida de lo posible, de los siguientes residuos: fracción orgánica de los residuos domiciliarios, restos de comida sin cocinar de grandes generadores de materia orgánica y residuos de poda y jardinería; papel cartón; vidrio, envases ligeros; metales férricos y no férricos no envases, residuos peligrosos del hogar (pilas, baterías, fluorescentes, pinturas, barnices, disolventes, toners, etc.); medicamentos; textiles; madera; pequeños electrodomésticos (incluidos teléfonos móviles); electrodomésticos de línea blanca (cocinas, lavadoras, lavavajillas, frigoríficos, etc.); electrodomésticos de línea marrón (televisores, radios, equipos de música, etc.); electrodomésticos de línea gris (ordenadores, impresoras, accesorios informáticos, etc.); otros voluminosos; aceites, comestibles y minerales, usados.

El resto de fracciones de la bolsa de residuos domiciliarios, esto es, materia orgánica putrescible no recogida y los residuos potencialmente no reciclables o que no sean objeto de la participación ciudadana en las recogidas selectivas, se recogerán en masa y se destinarán a su incineración con recuperación energética.

Los residuos secundarios, generados como consecuencia de las operaciones de valorización (reciclaje, compostaje, biometanización e incineración con recuperación de energía) de los residuos urbanos primarios, serán sometidos a nuevas operaciones de valorización o de disminución de su peligrosidad, antes de proceder a su vertido, hasta que se hayan convertido en residuos últimos.

Reflexiones finales

El presente apartado no pretende sacralizar la figura de la cooperación intermunicipal como la única o la mejor alternativa para mejorar servicios públicos de competencia municipal, sino sólo enlista breves reflexiones del análisis de las experiencias descritas, basadas en el marco nacional en ambos países como un espacio de oportunidad a través de la cooperación y asociación de municipios para atender problemas comunes, emprender proyectos regionales, generar economías de escala o mejorar la gestión de los territorios de los gobiernos locales. Por lo que nos permitimos señalar lo siguiente:

El éxito que se observa en ambas iniciativas es gracias a la claridad y sencillez en los procesos jurídico-administrativos de creación, a una estructura organizacional poco compleja, a una línea de mando muy corta que facilita tomar acuerdos claros, precisos y objetivos, a la posibilidad de modificar y ampliar sus funciones y a la ausencia de restricciones para adherir nuevos asociados colindantes o no.

Es claro que en España las entidades de cooperación intermunicipal se han convertido en iniciativas de gran impacto a partir de la ley de 1985 (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local), con estructuras cooperativas con un auténtico escalón supramunicipal que se han articulado como una alternativa flexible y respetuosa de la autonomía local.

En el caso de la experiencia que posee el País Vasco, se registran 189 municipios mancomunados de un total de 251 municipios, en tres provincias, con 37 mancomunidades, lo que hace a la cooperación entre municipios una figura muy recurrida para mejorar los servicios públicos locales. Especialmente, si hablamos de una población mancomunada de 1 194 690

habitantes de 2 157 112 que habitan en la comunidad autónoma. En el caso de Jalisco se registran 75 municipios mancomunados de un total de 125, en una sola provincia, con 14 mancomunidades de diversos temas. Estas mancomunidades atienden a 6 202 534 habitantes de un total de 7 350 682. Las entidades jurídico-administrativas locales en el estado de Jalisco no poseen la experiencia suficiente para su desarrollo, inversión y consolidación hasta el momento.

En ambas entidades jurídico-administrativas se aprecian seis elementos en común: 1) definición del problema o proyecto común, 2) voluntad política entre las partes, 3) formalización jurídico-administrativa, 4) asignación de recursos financieros, 5) planificación y 6) capital humano calificado.

La creación de modelos de cooperación intermunicipal en el caso de México surge como una alternativa de los municipios ante los procesos de descentralización de la administración pública, permitida constitucionalmente, pero no fomentada por autoridades superiores, sino que se transformó en una herramienta de gestión de los gobiernos locales para hacer un frente ante las instancias estatal y federal. A diferencia de España, que emana de la legislación y de políticas públicas que la fomentan.

En el caso mexicano, la falta de políticas públicas —especialmente en el ámbito local— que fomenten, articulen e incentiven la conformación y fortalecimiento de organismos intermunicipales puede llevar a colocar en riesgo la continuidad de diversas asociaciones de este tipo existentes en Jalisco, a pesar de ser una alternativa viable para resolver problemas individuales de manera regional, previo estudio de las características del territorio.

La experiencia española nos comparte la existencia de un registro de entidades locales que no sólo señala la importancia de su regulación para el reconocimiento de sus acciones y competencias, sino que además proporciona información sobre la comunidad autónoma de origen de la mancomunidad, municipios que agrupa, población y fines para los cuales fue creada. En México tal registro es inexistente, lo que impide un seguimiento puntual de las acciones y competencias que atienden de forma común las intermunicipalidades.

La intermunicipalidad permite avances mucho más contundentes en el proceso de descentralización, en términos de la redistribución del poder

en la toma de las decisiones a nivel horizontal y una distribución de las competencias basadas en escalas de población para un desarrollo regional más equilibrado. En el caso de México, abre la posibilidad de impulsar un modelo de registro que permita evaluar el desempeño y fomentar su desarrollo, seguimiento de acciones y consolidación como parte de una política pública que arroje información más detallada de lo que sucede en el territorio a nivel nacional y local en la prestación de servicios o proyectos de cooperación entre municipios.

El modelo de cooperación y asociación entre municipios se vuelve una alternativa para fomentar el desarrollo de los gobiernos locales, al favorecer la generación de economías de escala para mejores y mayores servicios públicos mancomunados.

En el caso de México, la cooperación entre municipios como iniciativa local de gran potencial permite dejar atrás los esfuerzos fallidos en prestar servicios públicos de manera individual, dejando de reinventar al municipio cada tres años, uniendo esfuerzos, recursos y unificando la planeación para obtener mejores resultados, aprovechando la libre asociación que emana de la Constitución, a pesar de no ser fomentada por los niveles superiores, ya sea por desconocimiento o desinterés. Este modelo nos permite lograr acuerdos mínimos para el desarrollo local, interponiendo el bien general antes que el individual o de grupos.

Con este tipo de experiencia de cooperación se puede propiciar la profesionalización, planeación de corto, mediano y largo plazo y la continuidad, monitoreo y evaluación de las políticas públicas regionales, mejorando sustancialmente la prestación de servicios que satisfagan las necesidades y aspiraciones de los municipios asociados.

La intermunicipalidad brinda espacios para proyectos de inversión pública, privada o mixta a través de esquemas de gestión de servicios públicos, ya que genera economías de escala, a nivel intermunicipal sin metropolización o en aquellas con metropolización, como sucede en las mancomunidades españolas.

La cooperación entre municipios permite la coordinación intergubernamental para cumplir objetivos, acciones y metas trazados en los diferentes planes, programas y proyectos en los tres niveles de gobierno, para el caso de México, en que las acciones públicas regularmente no logran converger. Así mismo brinda la oportunidad para desarrollar instrumen-

tos legales, institucionales y presupuestales que estimulen la cooperación y asociación de gobiernos locales en la constitución, operación y funcionamiento que logren su consolidación en el tiempo.

El intercambio de conocimiento con organizaciones con mayor avance en el ejercicio práctico y cotidiano de la cooperación intermunicipal (mancomunidad) hace valiosa la experiencia para el desarrollo y mejor comprensión de la asociación entre municipios como alternativa para fortalecer a los gobiernos locales en México.

La intermunicipalidad abre el espacio para crear el registro de asociaciones intermunicipales de interés público y la creación de fondos que estimulen la práctica asociativa entre municipios como instrumento financiero para el desarrollo y la consolidación, siguiendo un poco la experiencia española.

El marco constitucional mexicano provee en su artículo 115 de una hoja en blanco a los gobiernos locales para innovar en su regulación, organización, financiamiento y servicios a intermunicipalizar como un medio para mejorar la calidad, inversión y desarrollo de los servicios públicos en bien de la sociedad.

El hecho de compartir experiencias mancomunadas como este breve ejercicio de cooperación puede ayudar a las intermunicipalidades jaliscienses a aprender de los procesos de creación, consolidación, desarrollo, inversión, promoción, seguimiento y consolidación de las mancomunidades.

La intermunicipalidad fomenta el federalismo para fortalecer a los municipios de poca población y bajos presupuestos que no cuentan con la capacidad técnica ni financiera para prestar de manera eficiente los servicios públicos básicos.

La cooperación intermunicipal fomenta un sentido de pertenencia e identidad regional en los integrantes, así como en los ciudadanos de los municipios de la intermunicipalidad, generando compromisos y convicción en el cuidado del entorno natural y la infraestructura regional.

Fuentes consultadas

- Aja, Eliseo. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza, 2003.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.). *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*. México: FCE/Conaculta, 2011.
- «La trampa del federalismo fiscal». *Nexos* (noviembre de 2008): 33-39.
- D'Anjou González, Juan. *Las Mancomunidades Intermunicipales en el Régimen Local Español*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994.
- Galván Meraz, Francisco J., y Maximiano Bautista. *Breviario sobre prevención y gestión integral de residuos*. México: Instituto de Información Territorial/Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología/Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste/Arlequín, 2010.
- Galván Meraz, Francisco J., y Leticia Santín del Río. *Asociacionismo intermunicipal. Estrategias para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México*. Arlequín/SIMAR Sureste/SIMAR Sur Sureste/Semarnat/Coecytjal/Industrias Magaña, 2012.
- García del Castillo, Rodolfo. «La encrucijada de los servicios urbanos en las ciudades mexicanas: entre cobertura y calidad». En Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*. México: FCE/Conaculta, 2011.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. *El asociacionismo municipal, una alternativa para la solución de problemas comunes en los municipios*. México: Secretaría de Gobernación, 2010.
- Martín Mateo, Ramón. *Entes locales complejos*. Madrid: Trivium, 1987.
- Merino, Mauricio. «Un federalismo sin proyecto». *Nexos* (noviembre de 2008): 27-31.
- Millaruelo, José y Enrique Orduña (coords.). *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible*. Buenos Aires-Madrid: Ciudad Argentina, 2004.
- Nieto-Guerrero Lozano, Ana María. *Los entes locales municipales. Entre la política y la administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2001.
- Paz Cuevas, Cuauhtémoc. «Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México». México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, 2005.

- Quintana López, Tomás. *Las mancomunidades en nuestro Derecho Local*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1990.
- Rendón Huerta, Teresita. *Derecho municipal*. México: Porrúa, 1998.
- Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Rodolfo Tuirán. «La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar». *Gestión y Política Pública* XV, núm. 2 (2006).
- Salanova Alcalde, Ramón. *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*. Zaragoza: Diputación General de Aragón, 1993.
- Sánchez Bernal, Antonio. «Reflexiones sobre la cooperación intermunicipal en Jalisco». En Rodolfo García del Castillo y Socorro Arzaluz (coords.), *Gobiernos municipales: desarrollo, cohesión social y democracia participativa*. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, 2011, 195-214.
- Santín, Leticia. «Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio». En *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México: Indesol/Sedesol/Flacso, 2002.
- . *Intermunicipalidad*. México: Secretaría de Desarrollo Social, 2005.
- Tyler Miller, G. Jr. *Environmental Science*. Belmont: Wadsworth, 1991.
- Tyler Miller, G. Jr. y Scott E. Spoolman. *Sustaining the Earth. An Integral Approach*. Michigan: Brooks/Cole, Cengage Learning, 2009.
- Unikel, Luis. *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México, 1978.
- Zentella, Juan Carlos. «Zonas metropolitanas y asociacionismo municipal. Reflexiones a partir de la experiencia francesa de cooperación intercomunal. ¿Qué interés para el estado de Veracruz?». *Con-ciencia Política*. Xalapa Enríquez: El Colegio de Veracruz, 2004.
- . «¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo». En Thomas Coislik (comp.), *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*. México: Fundación Este País, 2007, 7-24.
- Federación Española de Municipios y Provincias. «Análisis ámbito de competencias de las mancomunidades», 2012.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. *El asociacionismo municipal, una alternativa para la solución de problemas comunes en los municipios*. México: Secretaría de Gobernación, 2010.
- Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sólidos, «Convenio de Asociación intermunicipal con el carácter de Organismo Público Descentralizado (OPD)». *El Estado de Jalisco* (1 de noviembre de 2008).

«Estatutos de constitución de la Mancomunidad de Servicios del Txorrieri [Txorrieriko, Zerbitzuen Mankomunitatea]». *Boletín Oficial de Bizkaia* núm. 156 (16 de agosto de 2001): 13921 ss.

«II Plan Integral de Gestión de Residuos Urbanos de Bizkaia 2005-2016», Diputación Foral de Bizkaia.

Ministerio de Política Territorial del Gobierno de España. «Estudio sobre el Registro de Entidades Locales», 2009.

Galván Meraz, Francisco. *Manual Introductorio al Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos para funcionarios municipales*. Guadalajara: SIMAR Sureste, 2015.

Índice

Prólogo	9
Introducción	13
El asociacionismo intermunicipal en México y España	21
El asociacionismo intermunicipal en el Estado autonómico de España y el Estado federal en México: procesos diferenciados de gestión y de descentralización	29
Una aproximación conceptual básica del Asociacionismo Intermunicipal y del Régimen Local en la organización territorial de los Estados modernos	47
Experiencias de asociación intermunicipal en México, Euskadi (País Vasco)	57
Mancomunidad de servicios del Txorierri	71
Conclusiones	91
Fuentes consultadas	95

*La intermunicipalidad y la mancomunidad. Experiencias asociativas voluntarias
de municipios en la prestación de servicios públicos.*

Jalisco (México)-Euskadi, País Vasco (España) coordinado por

Francisco Javier Galván Meraz, Leticia Santín del Río,

Rafael Apraiz Egaña y Jon Iñaki Zarraga Aburto

se imprimió en octubre de 2015 en Editorial Página Seis, S.A. de C.V.

Teotihuacan 345, Ciudad del Sol

CP 45050, Zapopan, Jalisco

Tels. (33) 3657-3786 y 3657-5045

www.pagina6.com.mx • p6@pagina6.com.mx

Coordinación editorial: Felipe Ponce

Diagramación y cuidado del texto: Mónica Millán

Diseño de cubierta: David Pérez

POLÍTICAS PÚBLICAS

El presente texto se desarrolló en medio del panorama de cooperación entre el País Vasco y el estado de Jalisco para dar a conocer el desarrollo en la cooperación entre municipios con el objetivo de atender conjuntamente la dinámica en la prestación de los servicios públicos.

Se trata de resaltar la importancia de la cooperación entre municipios, mediante las figuras de la intermunicipalidad y la mancomunidad, como un espacio de oportunidad para el desarrollo de los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos. Además se enlistan las reflexiones derivadas del análisis de las experiencias descritas para concebir espacios de oportunidad a través de la cooperación y asociación de municipios con la finalidad de resolver problemas comunes, emprender proyectos regionales, generar economías de escala o una mejor administración de los territorios.

El modelo de cooperación y asociación entre municipios es una alternativa para fomentar el desarrollo de los gobiernos locales al favorecer la generación de economías de escala para mejores y mayores servicios públicos.

