

¿SON LEGALMENTE POSIBLES LAS MANCOMUNIDADES INTERINSULARES PARCIALES EN CANARIAS?

352.071 (46, Canarias)

por

Eduardo Coca Vita

La problemática última de este trabajo (o la trama de la pregunta que lo encabeza) puede sintetizarse así: si las previsiones legales vigentes sobre mancomunaciones entre Provincias y (sus Diputaciones) son aplicables también a las Islas (y sus Cabildos) de las Provincias insulares en sus propios términos y con su misma tramitación legal por ocupar Islas (Cabildos) y Provincias (Diputaciones) el mismo lugar jurídico.

Sobre el planteamiento de la cuestión caben, a mi juicio, las siguientes consideraciones:

1.^a No parece poder deducirse de nuestra legislación constitucional (art. 141) ni local (arts. 2.º y 203 y siguientes de la Ley de Régimen local, y 421 de su Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico) (1) que la Provincia sea sinónimo de

(1) El artículo 141 de la Constitución dice:

«1. La Provincia es una Entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de Municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

2. El gobierno y la administración autónoma de las Provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

3. Se podrán crear agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia.

4. *En los Archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos».*

Por su parte, el artículo 2.º de la Ley de Régimen local dice:

Isla ni que una y otra ocupen un lugar jurídico común. Más bien parece que la Provincia peninsular se corresponde con la Provincia insular con sólo notar que en el caso insular la Provincia es, no sólo la agrupación de Municipios, sino la agrupación de Cabildos insulares como Entes locales intermedios (u órganos de administración local) reconocidos por el artículo 141.4 de la Constitución y, antes de ella incluso, por la legislación de Administración local (art. 210 de la Ley).

2.^a En la legislación de orden local (art. 210 de la Ley de Régimen local y arts. 427 y siguientes de su Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico) (2) está prevista la Mancomunidad interinsular de los Cabildos de cada Provincia in-

«La Provincia es circunscripción determinada por la agrupación de Municipios, a la vez que división territorial de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional».

A su vez, los artículos 203 y siguientes de la Ley de Régimen local son de este tenor, dentro del Libro II rotulado «Organización y administración de las Provincias»:

«203. El territorio de la Nación española se divide en cincuenta Provincias con los límites, denominación y capitales que tienen actualmente.

204. La división del territorio nacional en Provincias, formadas por agrupación de Municipios, constituye a cada una en circunscripción administrativa intermedia entre aquéllos y el Estado, con los fines propios que esta Ley determina.

207. Todas las Provincias tendrán idéntica categoría legal en cuanto a gobierno, administración y régimen económico, sin perjuicio de lo que se determina en los artículos siguientes.

210. El territorio nacional que constituye *el Archipiélago canario conservará las actuales características en cuanto a la división provincial; al régimen, dentro de cada Provincia, de Mancomunidad interinsular; a las modalidades de la inspección del Poder central en cada una de sus islas, y al sistema de Cabildos insulares como órganos de administración propia*, aplicándose esta Ley en todo lo que no se oponga a las mencionadas características».

Finalmente, el artículo 421 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales dispone:

«1. Las dos Provincias del Archipiélago canario tendrán sus respectivas capitales en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria.

2. *Formarán la Provincia de Santa Cruz de Tenerife las Islas de Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro.*

Integrarán la Provincia de Las Palmas las Islas de Gran Canaria, Lanzarote, Fuerteventura y los islotes de Alegranza, Roque del Este, Roque del Oeste, Graciosa, Mompeña, Olara y Lobos».

(2) El artículo 210 de la Ley de Régimen local se transcribe en la nota anterior. En cuanto a los artículos 427 y ss. del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico dicen, bajo el rótulo de «Mancomunidades interinsulares»:

«427. 1. *Los Cabildos de cada Provincia constituirán una Mancomunidad provincial interinsular, con el nombre de aquélla, que radicará en la capital y estará formada por el Presidente y el siguiente número de representantes:*

2. Será Presidente de cada Mancomunidad el del Cabildo de la isla en que se halle la capital.

3. Cada Cabildo designará por elección, en el acto de constituirse, a aquellos de sus miembros que hayan de representarlo en la Mancomunidad.

sular en su totalidad para constituir la Mancomunidad interinsular con el mismo nombre que el de la Provincia; esta Mancomunidad interinsular no es sino el órgano de representación de la Provincia insular (art. 428 del Reglamento citado) (3). Cualquier otra Mancomunidad parcial, superpuesta o colateral entre Cabildos de una misma Provincia o de distintas Provincias insulares, no está recogida —que nosotros sepamos— en la legislación actual, salvo el caso de la Mancomunidad prevista en el artículo 424 del tan repetido Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales (4) a efectos de sostener un Secretario o Interventor común entre un Cabildo de Isla menor y el Ayuntamiento de su capital, *no entre Cabildos* diferentes.

3.^a Ello no obstante, claramente queda recogido en el artículo 423.2 del propio Reglamento (5) el concierto entre Cabildos insulares para el mismo o parecido fin que las Mancomunidades: la realización de servicios de su competencia. Pero, nótese bien, bajo la técnica jurídica del concierto y no de la Mancomunidad; técnica jurídica que es muy diferente, entre otras cosas, porque con el concierto no se origina un nuevo Ente con personalidad jurídica (art. 143 del Reglamento de Obras y Servicios de las Corporaciones loca-

428. Son funciones de la Mancomunidad interinsular:

- a) *asumir la representación de su Provincia y coordinar los intereses de las islas;*
- b) *regir y administrar los servicios que voluntariamente quieran traspasarle los Cabildos y los de índole local que éstos no atiendan o no sostengan debidamente;*
- c) *repartir entre los Cabildos las prestaciones y cargas que el Estado imponga a las Diputaciones y las subvenciones y recursos que les conceda;*
- d) *fomentar los servicios de carácter interinsular, a cuyo fin podrán exigir a los Cabildos una aportación proporcionada a los presupuestos de ingresos, que, si excediere del 5 por 100, requerirá el quorum señalado en el artículo 670 de la Ley para la aprobación de los presupuestos extraordinarios.*

429. *Las dos Mancomunidades podrán coordinar, de mutuo acuerdo, la administración de los intereses que afecten a ambas Provincias».*

(3) Ver su transcripción en la nota anterior.

(4) El artículo 424 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico en cuestión dice:

«Los Cabildos insulares de las Islas menores podrán mancomunarse con los Ayuntamientos de sus capitales para sostener en común un Secretario y un Interventor, a los que abonará sus haberes la Corporación insular, y una gratificación del 50 por 100 los Ayuntamientos».

(5) El contenido del artículo 423 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales es:

«1. En cada una de las siete islas del Archipiélago subsistirán los actuales Cabildos insulares, y sus Corporaciones tendrán las funciones, derechos y obligaciones de los Diputados provinciales.

2. Los Cabildos podrán concertarse para la realización de los servicios de su competencia».

les) (6). Su régimen de constitución también es diferente, como bien consta. Estamos, pues, ante cosas no homologables, dicho en los términos de brevedad propios de todo este trabajo y sin olvidar la polémica a que pueda dar lugar la naturaleza jurídica de estos conciertos y el significado real de su articulación en la práctica.

4.^a Las Mancomunidades provinciales de que se hace eco la legislación local, concretamente el Real Decreto 3046/77, de 6 de octubre, Texto articulado parcial de la Ley 41/75, de Bases del Estatuto del Régimen local, no poseen ninguna especialidad en el caso de las Provincias insulares; y menos que se recoja en los artículos 18 a 22 del texto citado (7), preceptos que no contienen mención sin-

(6) Dice así el artículo 143 del Reglamento de Obras y Servicios de las Corporaciones locales:

«Las Corporaciones locales podrán prestar los servicios de su competencia mediante concierto con otras Entidades públicas o privadas y con los particulares, utilizando los que unas u otros tuvieran establecidos *sin que el concierto origine nueva persona jurídica entre las mismas*».

(7) Los artículos 18 a 22 del Real Decreto 3046/77, de 6 de octubre, están situados sistemáticamente en el Título II (Organización provincial), Capítulo único (Mancomunidades provinciales) y disponen lo siguiente:

«18. 1. Las Provincias podrán asociarse entre sí para el adecuado planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común, propias de su competencia o encomendadas por otras Administraciones públicas, a fin de promover y colaborar en la acción de desarrollo regional e interprovincial.

2. Tales asociaciones revestirán la forma de Mancomunidades provinciales, dotadas de personalidad jurídica, sin que puedan asumir la totalidad de las competencias asignadas a las respectivas Diputaciones.

19. 1. Las Diputaciones que pretendan mancomunarse conforme a esta Ley redactarán un proyecto de Estatutos de la Mancomunidad.

2. Los Estatutos de las Mancomunidades provinciales habrán de expresar, al menos: las Provincias que comprende la Mancomunidad; el lugar en que radiquen sus órganos de gobierno y administración; el número y forma de designación de los representantes de las Provincias que han de integrar tales órganos; los fines de la Mancomunidad; los recursos económicos; el plazo de vigencia; los procedimientos para modificar los Estatutos, y los casos de disolución y sus efectos en cuanto al patrimonio de la Mancomunidad.

20. 1. Elaborado el proyecto de Estatutos conforme al artículo anterior, la constitución de la Mancomunidad provincial y la aprobación de aquéllos requerirá el acuerdo inicial favorable de cada Diputación, adoptado por dos tercios del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta legal de sus miembros.

2. Acordada la aprobación inicial, el expediente se someterá a información pública por plazo de un mes. Simultáneamente, y durante el mismo plazo, se dará audiencia a los Ayuntamientos interesados.

21. 1. Los acuerdos iniciales de constitución y aprobación de los Estatutos, con el resultado de la información pública y de la audiencia, se elevarán con el informe de los respectivos Gobernadores civiles al Ministerio del Interior para someterlos al Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado.

2. La modificación de los Estatutos de las Mancomunidades provinciales se ajustará al mismo procedimiento establecido para su constitución.

22. 1. Sin perjuicio de lo previsto en sus Estatutos, las Mancomunidades provinciales podrán disolverse:

a) Por haberse cumplido sus fines; realizado las obras; dejado de prestarse los servicios, o por terminar el plazo por el que fueron constituidas.

b) Por acuerdo de las Diputaciones que las integran, adoptado con los mismos requisitos que el de constitución.

gular alguna por este motivo. Por tanto, parece que podrían darse Mancomunidades entre las dos Provincias insulares canarias o entre ellas y otras Provincias peninsulares o insulares, si concurrieran los supuestos reales para hacerlos útiles y realmente practicables; los obstáculos, de existir, lo serían por razones geográficas singulares y no jurídicas, lo que es un problema distinto y no típico ni privativo de Provincias insulares, sino predicable también en general de Provincias distanciadas entre sí o aisladas de otras.

5.^a Por supuesto, y obviamente, tampoco pueden haber obstáculos legales a las Mancomunidades de Municipios canarios que formen parte de uno o diversos Cabildos de una o de las dos Provincias insulares, pues en las regulaciones legales de Mancomunidades municipales, hechas en términos generales, no se exige la pertenencia de los Municipios mancomunados a igual Provincia ni su continuidad territorial (art. 10 del Real Decreto 3046/77) (8), siendo igualmente trasladable aquí la precisión final que se ha hecho en el apartado anterior.

6.^a Las consideraciones que preceden son de tipo exegético y desde una perspectiva positivista o de *lege data* (además de en términos estrictamente jurídicos), lo que no supone ni una toma de posición conceptual ni un criterio de ningún tipo. Realmente, y desde un punto de vista de *lege ferenda*, no aparece razón alguna para no admitir las Mancomunidades parciales de Cabildos insulares, salvo razones políticas o de cualquier otro orden que ni conocemos ni nos toca aquí considerar. Dicho en otros términos, parece poco fundado que, admitiéndose como se admite la realidad jurídica local de la Isla y la de su Cabildo como su órgano de administración, no se contemplen sus Mancomunidades parciales y voluntarias (al margen de la Mancomunidad necesaria que configura la totalidad de la Provincia) cuando se admiten por nuestra legislación, prácticamente sin reserva alguna, las provinciales y las municipales.

7.^a Por todo ello, quizá no fuera inviable ni desaconsejable el mayor esfuerzo de interpretación analógica extensiva de la legislación sobre Mancomunidades locales en este aspecto, aunque lo me-

2. El Gobierno podrá decretar asimismo la disolución de las Mancomunidades provinciales, pero sólo podrá hacerlo por razones de orden público o de seguridad nacional».

(8) El artículo 10 del Real Decreto 3046/77 se expresa así:

«1. Los Municipios podrán mancomunarse entre sí para el establecimiento y desarrollo de obras, servicios y otros fines propios de su competencia peculiar.

2. 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 por la naturaleza de los fines de la Mancomunidad».

por sin duda sería recogerlo en la legislación positiva con motivo de cualquier ocasión propicia, y por supuesto en la nueva Ley de Régimen local.

Y esto que digo, es decir, el facilitamiento al máximo de la interpretación posibilitadora de las Mancomunidades interinsulares parciales canarias, puede aún ser más sostenible si se repara en la aparente ambigüedad del Estatuto de Autonomía para Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto (9). En efecto, en este Estatuto se potencia al máximo el papel jurídico legal de la Isla y su Cabildo, y, sin embargo, frente a lo dispuesto por el artículo 141.4 de la Constitución, y sin saber su razón y sentido, no se menciona para nada a la Provincia y se silencia igualmente cualquier órgano de gobierno y administración de la misma. Dejando a un lado la cuestionabilidad incluso de la propia inconstitucionalidad del Estatuto (puesto que la Provincia es irremplazable de nuestra organización local, como ya ha tenido ocasión de decir el Tribunal Constitucional) (10), no cabe la menor duda de que la realidad de esta normativa estatutaria (y con nivel orgánico) está ahí y sería absurdo ignorarla, máxime cuando nadie parece haber discutido legalmente, en los términos necesarios, su constitucionalidad, con lo

(9) Estos son los principales preceptos sobre el tema en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía para Canarias, Sección III, rotulada «Del Gobierno de los territorios insulares»:

«1. Canarias articula su organización territorial en siete islas, y éstas a su vez en Municipios, cuyas instituciones de gobierno local son, respectivamente, los Cabildos insulares y los Ayuntamientos.

2. El Cabildo constituye el órgano de gobierno y administración insular. Tendrá autonomía plena en los términos que establece la Constitución y su legislación específica conforme a lo dispuesto en el artículo 32 del presente Estatuto.

3. A los Cabildos insulares les corresponde el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias; las que se les transfieran o deleguen, por la Comunidad Autónoma, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno canario, en los términos que establezcan las leyes de su Parlamento. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporados los medios económicos, materiales y personales que correspondan.

Los Cabildos asumen la representación ordinaria en cada Isla de la Administración autónoma, y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios.

4. El Gobierno canario coordinará la actividad de los Cabildos insulares en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma».

(10) Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 (*Boletín Oficial del Estado* de 13 de agosto de 1981. Referencia 18425 del suplemento al núm. 193), recaída en recurso de inconstitucionalidad número 40/1981, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Cataluña número 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regulaba la transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad.

Sobre ella puede verse mi comentario «La sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 y su alcance para otras leyes de transferencias parciales de competencias provinciales», *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, número 31, págs. 709-717.

que sería absurdo ignorar la realidad legal que representa el Estatuto y su intento de reforzar al máximo el papel de la figura local de la Isla y su Cabildo dentro del gobierno y administración de los intereses locales del Archipiélago canario. ¿Por qué, pues, negar la Mancomunidad entre Islas, frente a la permisión de la misma sin límite alguno entre Provincias y entre Municipios, a caballo de los cuales se sitúan aquéllas?

8.^a Por lo demás, creo necesario aclarar antes de cerrar este trabajo que las consideraciones que anteceden constituyen apreciaciones personales dentro de mi afán de buscar soluciones y que son, por tanto, susceptibles de contrastar con otras que podrían servir de estímulo para la emisión de cualquier otra opinión más autorizada que me gustaría conocer, en especial la de la Dirección General de Administración Local (como órgano de singular significado jurídico-técnico y político en este ámbito de cuestiones), la de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Administración Territorial, la de los correspondientes órganos de la Junta de Canarias y la del propio Consejo de Estado, si en algún momento hubiese lugar, por venir exigida legalmente la preceptiva intervención de este órgano consultivo en los expedientes de Mancomunidades provinciales (artículo 21 del Real Decreto 3046/77) (11).

Sería de celebrar que al menos estas simples notas que me atrevo a divulgar a modo de crónica sin mayor profundidad, sirvieran para provocar la curiosidad y el tratamiento de la cuestión por los órganos y organismos citados o por cualquier estudioso del tema, sobre el que me consta hay una importante línea de inquietud investigadora, científica y universitaria, con metas que podrían llegar al tratamiento monográfico y de tesis doctoral. Habría cumplido de esta forma la misión que me propuse al publicar estas líneas, con las que no pretendía nada más. Si además de ello he acertado en alguna de mis apreciaciones o juicios finales sobre el problema y su tratamiento jurídico-constitucional, más satisfacción podría caberme, pues también es cierto y me consta que el problema no se reduce a los términos académicos, sino que late con realismo de orden sociopolítico entre las preocupaciones actuales de la Comunidad Autónoma de Canarias y su Junta.

(11) Ver su transcripción en anterior nota 7.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

II. CRONICAS
