

# INFORMES Y DICTAMENES

## MANCOMUNIDADES MUNICIPALES (I)

*Dictámenes del Consejo de Estado sobre mancomunidades municipales.*

Para que pueda aprobarse la constitución de una mancomunidad intermunicipal es menester:

a) Que verse sobre «obras, servicios u otros fines de la competencia municipal». b) Que la tramitación del expediente haya sido correcta. c) Que no existan en los estatutos de la entidad «extralimitaciones». d) Finalmente, que se hayan tenido en cuenta «las normas de interés general que proceda».

### **Análisis jurídico de las mancomunidades municipales y elementos conceptuales**

#### **ANTECEDENTES**

A iniciativa de la diputación provincial, 16 ayuntamientos de la provincia de X, acordaron, en principio, formar, con la diputación provincial referida, una mancomunidad intermunicipal para la

promoción turística de la serra-nía de S., elaborándose a tal fin el proyecto de estatutos por los representantes de cada una de las corporaciones citadas.

Los estatutos propuestos deter-minan que la capitalidad radicará en X, con sede en el palacio pro-vincial; la comisión gestora es-tará constituida por los presiden-tes de las corporaciones locales, como vocales natos, y un miem-bro de las mismas, como electivo. Señala como fines concretos los de construcción y explotación de hoteles, paradores, etc., y servi-cios complementarios en la co-marca; da las normas sobre fun-cionamiento de la comisión ges-tora; el presupuesto será atendi-do con el rendimiento de los ser-vicios en explotación, y, en lo que no sea suficiente, con aportacio-nes voluntarias; se fija el carác-ter indefinido de la agrupación; se regulan los supuestos de in-corporaciones de nuevos munici-pios y separaciones, y se determi-na el principio que regirá en caso de disolución, en relación con la liquidación de bienes y obliga-ciones.

La diputación provincial y los ayuntamientos interesados acor-daron ratificar los estatutos con el quórum establecido en el ar-tículo 303 de la ley de Régimen local.

La Comisión Provincial de Ser-vicios Técnicos informó favorable-mente el expediente, y en igual sentido lo ha hecho el gobernador civil.

La Dirección General de Admi-nistración Local informa favora-blemente.

## CONSULTA

### I. *Naturaleza jurídica de las mancomunidades*

El artículo 10 de la ley de Ré-gimen local enumera como enti-dades municipales:

- a) El municipio.
- b) La entidad local menor.
- c) La mancomunidad munici-pal voluntaria.
- d) La agrupación municipal forzosa.

Concuera con este precepto el artículo 1.º del Reglamento de Po-blación y Demarcación Territorial.

A tenor de todos ellos, resulta la mancomunidad una especie dentro del género «entidades munici-pales», por lo que le corresponde la naturaleza propia de éstas. Dentro de ellas, en lugar de caracte-rizarse, como el municipio propiamente dicho o la entidad local menor, como antes de competen-cia territorial, con potestades di-versas para la administración de intereses en ese territorio, las mancomunidades y agrupaciones forzosas se configuran como entidades superpuestas a esas de carácter territorial, que abarcan dos o más de ellas, con competencias específicas relativas a los fines peculiares que les son propios.

Congruentemente, el artículo 32 de la propia ley de Régimen local atribuye a las mancomunidades plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, corres-pondiendo su representación a los organismos designados estatuta-riamente. Es dudosa, en cambio, esa atribución de personalidad a las agrupaciones forzosas, en con-

tra de la cual se pronunció la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 1952.

Son, pues, características de las mancomunidades:

- a) La voluntariedad.
- b) La competencia específica, extendida a más de un municipio o entidad local.
- c) La personalidad jurídica.
- d) La naturaleza de entidades municipales.

## II. Elementos subjetivos

Indiscutible, por esencia, la posibilidad de que entren a formar parte de las mancomunidades los municipios, parece preciso admitir, asimismo, que puedan formar parte de ellas las entidades locales menores, por la obvia razón de que éstas aparecen subrogadas en parcelas de la competencia municipal que pueden constituir fines de mancomunidades; y, en tal supuesto, representaría una innecesaria complicación administrativa al exigir la intermediación municipal, aparte de que ello supondría tanto como un menoscabo de la naturaleza que la ley atribuye a tales entidades locales menores.

Parece, asimismo, que pueden formar parte de ellas las diputaciones, tanto por no existir precepto alguno legal ni reglamentario que lo impida como por las razones positivas de que la esfera de competencia de las mancomunidades puede suponer coincidencia con la de las diputaciones, siendo por ello preferible que éstas se integren en aquéllas, a efectos de una mejor coordinación. Tal parece ser, además, el espíritu de la

ley, manifiesto en otras instituciones, tales como la cooperación provincial a los servicios municipales (artículos 255 a 257 de la ley y 156 a 182 del reglamento de servicios). En la práctica se viene admitiendo esta posibilidad; así, el decreto de 7 de diciembre de 1945 autorizó la inclusión de la Diputación de G. en la «Mancomunidad de Nuestra Señora de las Angustias», formada, para el abastecimiento de aguas, entre los Municipios de M., P. y J., y el decreto de 9 de octubre de 1951 aprobó la constitución de la Mancomunidad de la Diputación de Tarragona con varios municipios de la provincia, para abastecimiento de aguas, electricidad y saneamiento. Incluso podría citarse el caso de pertenencia a una mancomunidad de una entidad extraña a la Administración local, como es el autorizado en el reglamento de 2 de marzo de 1928, con participación de la base naval en la mancomunidad establecida entre los Municipios de Murcia, Cartagena y otros.

El artículo 30 de la ley, reproducido en el 54 del Reglamento de Población, permite la mancomunidad aun en el caso de municipios no limítrofes o de provincia distinta.

Compete al Pleno de las Corporaciones, según los artículos 121, b) y 270, a), de la ley de Régimen local, la constitución, modificación o disolución de mancomunidades.

## III. Elementos objetivos

El artículo 29 de la ley de Régimen local establece que «los

municipios podrán formar mancomunidades para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal». Concuera con él el 53 del Reglamento de Población y Demarcación. La enumeración de estos fines hay que basarla en el artículo 101 de la ley.

#### IV. Elementos formales

Por su parte, el artículo 33 de la ley dispone que «el acuerdo de constitución en mancomunidad ha de ser tomado en cada ayuntamiento con el quórum señalado en el artículo 303. Cada uno de los ayuntamientos interesados designará un representante en la comisión que haya de redactar los estatutos de la mancomunidad, los cuales habrán de ser ratificados por las corporaciones respectivas»; a lo que el reglamento añade que la ratificación ha de hacerse en sesión extraordinaria. El trámite de aprobación de los estatutos se regula en el artículo 34 de la ley, que dispone que, tanto ellos como las ordenanzas de su régimen que hubieren obtenido la aprobación de todos los ayuntamientos afectados serán sometidos a la del Consejo de Ministros, por conducto del de la Gobernación, previo dictamen del Consejo de Estado; a lo que adiciona el artículo 58 del Reglamento de Población la exigencia del informe de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, debiendo el Gobierno civil elevarlos al Ministerio de la Gobernación en el plazo de treinta días.

Para la aprobación por el Gobierno de los estatutos y ordenan-

zas, otorga el artículo 35 de la ley un plazo de tres meses, contados desde la fecha de recepción del proyecto por el Ministerio. Transcurrido este plazo, considera el silencio administrativo como tácita aprobación.

Sobre el alcance de esta aprobación, puntualiza el número segundo de este artículo que «el Gobierno no podrá introducir modificaciones en los estatutos y habrá de limitarse a otorgar o negar la aprobación, indicando, en este segundo caso, las extralimitaciones legales que deban corregirse» o las normas de interés general que procede tenerse en cuenta (artículo 59,3 del Reglamento de Población).

#### V. Contenido de los estatutos

El artículo 37 de la ley de Régimen local señala como extremos de obligatoria inclusión en los estatutos:

- a) Los municipios que comprenda la mancomunidad.
- b) Lugar en que radiquen sus órganos de administración.
- c) Número y forma de designación de los concejales que han de integrar la comisión gestora.
- d) Fines de la mancomunidad.
- e) Recursos económicos.
- f) Plazo de vigencia.
- g) Procedimientos de modificación de estatutos.
- h) Casos de disolución.

Esta enumeración se reproduce y completa en los artículos 32, 61 y 64 del Reglamento de Población (órganos representativos, incorporación o separación de municipios y comisión gestora).

(Dict. 7 de enero de 1966. Exp. núm. 34.550.)

★

Para que pueda aprobarse la constitución de una mancomunidad intermunicipal no sólo es necesario que se hayan cumplido los requisitos y trámites legalmente establecidos, sino que también es menester que los estatutos de la misma puedan ser objeto de igual aprobación, sin introducir modificaciones en ellos por parte del Gobierno, que, en caso de denegar la aprobación, ha de limitarse a indicar las extralimitaciones legales que deban corregirse o las normas de interés general que proceda tener en cuenta.

#### ANTECEDENTES

Se deducen del dictamen.

#### CONSULTA

El Consejo de Estado formula el presente informe en aplicación de lo dispuesto en los artículos 34 y 35 de la vigente ley de Régimen local y 58 y 59 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las entidades locales, debiendo destacarse que en tales normas se establece que «el Gobierno no podrá introducir modificaciones en los estatutos y habrá de limitarse a otorgar o denegar la aprobación, indicando, en este segundo caso, las extralimitaciones legales que deban corregirse o las normas de interés general que proceda tener en cuenta».

Por otra parte, en el artículo 37

de la citada ley y en el 62 del Reglamento de Población se determina el contenido que deben tener los estatutos de las mancomunidades voluntarias para la prestación de servicios, que es el supuesto del presente expediente, y, entre otros extremos, se señala que tales estatutos deberán expresar «el número y forma de designación de los concejales que han de integrar la comisión gestora de la mancomunidad».

A juicio de este Consejo de Estado, aun cuando se ha cumplido en el expediente el procedimiento establecido para la constitución de las mancomunidades voluntarias y aunque el contenido general del proyecto de estatutos se adapta a los requisitos legales establecidos, existe un aspecto en los mismos que excluye la posibilidad de su aprobación. Y es, precisamente, el artículo 3.º de dicho proyecto de estatutos en el que, al regularse la composición de la comisión intermunicipal gestora de la nueva mancomunidad se determina que estará integrada por los alcaldes de los tres ayuntamientos interesados. Como se ha visto por los preceptos antes transcritos, tanto la ley de Régimen local como el Reglamento de Población y Demarcación Territorial son terminantes al exigir que en los estatutos conste «el número y forma de designación de los concejales que han de integrar la comisión gestora de la mancomunidad». A la vista de cuya norma es obligado concluir que dicha comisión gestora debe estar constituida por concejales de los correspondientes ayunta-

mientos, y no exclusivamente por los alcaldes de los mismos, como se establece en el proyecto de estatutos objeto del presente dictamen. Aunque no hay ningún obstáculo legal que se oponga a que el concejal de un ayuntamiento, durante el período de su mandato, pueda reunir a la vez la condición de alcalde, su título legal para integrar la comisión gestora de la mancomunidad debe proceder del hecho de ostentar el primero de los cargos mencionados y no el segundo. La diferencia es importante, ya que no puede olvidarse la distinta naturaleza de uno y otro cargo, tal como se configuran legalmente, puesto que la duración del cargo de alcalde es indefinida y su designación libre, mientras que el cargo de concejal es de duración limitada a seis años y su designación electiva. Teniendo en cuenta estas características y la redacción terminante de las normas legales ya citadas en orden a la composición de las comisiones intermunicipales gestoras, este Consejo de Estado considera que no procede la aprobación del presente expediente, por deber ajustarse al contenido del artículo 3.º del proyecto de estatutos a lo dispuesto en aquéllas.

(Dict. 22 de junio de 1967. Exp. núm. 35.485.)

★

La ley de Régimen local concibe las mancomunidades de municipios como entidades voluntarias destinadas a la prestación de servicios que, aisladamente, no pueden cumplir los ayuntamientos o

pueden hacerlo sólo en condiciones más desfavorables.

#### ANTECEDENTES

Expediente de constitución de una mancomunidad entre 80 municipios para el establecimiento del servicio de extinción de incendios.

#### CONSULTA

Cree el Consejo de Estado que en el presente expediente se ha desnaturalizado el procedimiento y la sustancia misma que, con arreglo a la ley de Régimen local, deben tener las mancomunidades. Concibelas el texto legal como entidades voluntarias destinadas a la prestación de servicios que, aisladamente, no pueden cumplir los ayuntamientos o pueden hacerlo sólo en condiciones más desfavorables.

Ninguna de ambas circunstancias se dan en el expediente. La voluntariedad queda excluida, desde el punto y hora en que las actuaciones se inician por una circular del gobernador civil de la provincia, a la que se une el texto impreso del acuerdo que ha de adoptarse y de los futuros estatutos. Matiza esta falta de voluntariedad la circunstancia de que, como se reconoce en la circular, se induce a los ayuntamientos a participar en una mancomunidad en la que asumen obligaciones económicas cuyo alcance no se precisa.

Posteriormente hay que subrayar el hecho de que la asamblea

es convocada y presidida por el propio gobernador civil; el de que los acuerdos, tanto de principio como de ratificación, se hacen por medio de unos impresos que se remiten a los ayuntamientos; y, finalmente, lo que ilustra adecuadamente sobre la verdadera voluntad municipal, las tímidas objeciones que algunos ayuntamientos formulan al proyecto.

En cuanto a la índole de los servicios que se prevén, se observa, igualmente, que sólo pueden tener utilidad para algunos municipios; mas no para otros, que ponen de relieve tanto la distancia al parque que se crearía como la imposibilidad de funcionar en ellos por falta de agua, por ejemplo. Y tan evidente es ello que cabe fundadamente suponer que tales municipios no irían a la mancomunidad de no sentirse movidos a ello a instancia superior.

Tan manifiesto es todo lo anterior, que un ayuntamiento no viendo otra válvula de escape, se acoge a una posibilidad, que ciertamente resulta extraña en la mecánica del funcionamiento de la mancomunidad. En efecto, prevén los estatutos que las cuotas se fijarán sin bajar del 1,50 por 100 ni

exceder del 3 por 100 de los presupuestos municipales. Dicho ayuntamiento se reserva el limitar su aportación al 1,50 por 100, a lo que condiciona su participación. Mas con ello quedan perjudicados los restantes, ya que el porcentaje que se fije habría de ser uniforme para todos, al menos para los de similares circunstancias. Se advierte la dificultad de funcionamiento de institución semejante.

Aunque, por lo dicho, el Consejo de Estado podría excusarse de entrar en el examen de los estatutos, no quiere dejar de subrayar su defectuosa formulación, por ejemplo, en el artículo 11, en el que no se prevé sino la designación inicial del vicepresidente y vocales, que parecen así cargos perpetuos, pues no se establece el plazo de duración de su mandato ni el procedimiento para su renovación.

Finalmente, ha de recordarse también que la ley de Régimen local (art. 103) sólo considera obligatorio este servicio para los municipios con núcleos urbanos superiores a 5.000 habitantes.

(Dict. 31 octubre de 1963. Exp. núm. 31.204.)

# Colección TEXTOS LEGALES

## Últimas ediciones:

**LEYES FUNDAMENTALES.** 8.ª edición, 424 pp.; encuadernado, 150 ptas.

**REGIMEN JURIDICO DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO.** 10.ª edición, 114 pp.; encuadernado, 50 ptas.

**ENTIDADES ESTATALES AUTONOMAS.** 4.ª edición, 396 pp.; encuadernado, 125 pesetas.

**ARRENDAMIENTOS RUSTICOS.** 4.ª edición, 206 pp.; encuadernado, 80 ptas.

**JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.** 7.ª edición, 294 pp.; encuadernado, 100 ptas.

**PROCEDIMIENTO ECONOMICO-ADMINISTRATIVO.** 4.ª edición, 216 pp.; encuadernado, 90 ptas.

**CODIGO CIVIL.** 6.ª edición, 792 pp.; encuadernado, 190 ptas.

**SOCIEDADES ANONIMAS.** 5.ª edición, 238 pp.; encuadernado, 95 ptas.

**LEYES CIVILES FORALES (Vizcaya y Alava, Cataluña, Baleares, Galicia y Aragón).** 3.ª edición, 598 pp.; encuadernado, 150 ptas.

**LEY Y REGLAMENTO DE MONTES.** 4.ª edición, 566 pp.; encuadernado, 150 pesetas.

**USO Y CIRCULACION DE VEHICULOS DE MOTOR.** 5.ª edición, 364 pp.; encuadernado, 120 ptas.

**LEY Y REGLAMENTO HIPOTECARIOS.** 3.ª edición, 648 pp.; encuadernado, 175 pesetas.

**CODIGO PENAL.** 5.ª edición, 534 pp.; encuadernado, 175 ptas.

**ACCIDENTES DEL TRABAJO. Texto refundido y Reglamento.** 3.ª edición; 880 pp.; encuadernado, 225 ptas.

**HIPOTECA MOBILIARIA.** 2.ª edición, 208 pp.; encuadernado, 70 ptas.

**LEY GENERAL TRIBUTARIA.** 6.ª edición, 224 pp.; encuadernado, 80 ptas.

**LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL.** 3.ª edición, 930 pp.; encuadernado, 200 pesetas.

**CONTRATOS DEL ESTADO.** 3.ª edición, 690 pp.; encuadernado, 190 ptas.

**MUNICIPIO DE MADRID.** 388 pp.; rústica, 60 ptas.; plástico, 80 ptas.

**LEY DE PRENSA E IMPRENTA.** 3.ª edición, 426 pp.; encuadernado, 120 ptas.

**VENTAS A PLAZOS.** 2.ª edición, 160 páginas; encuadernado, 75 ptas.

**CODIGO ALIMENTARIO ESPAÑOL.** 400 páginas; rústica, 90 ptas.; plástico, 115 pesetas.

**REGLAMENTO GENERAL DE RECAUDACION.** 2.ª edición, 594 pp.; encuadernado, 175 ptas.

**ESTATUTO DE LA PUBLICIDAD.** 460 páginas; encuadernado, 150 ptas.

**PROPIEDAD INTELECTUAL.** 1.ª edición, 400 pp.; encuadernado, 125 ptas.

**LEY Y REGLAMENTO DE CAZA.** 392 páginas; encuadernado, 150 ptas.

**LEY GENERAL DE EDUCACION Y disposiciones complementarias.** 2.ª edición, 1368 pp.; encuadernado, 400 ptas.

**ESTATUTOS DE LAS UNIVERSIDADES.** 1.ª edición, 830 pp.; encuadernado, 275 pesetas.

**PELIGROSIDAD Y REHABILITACION SOCIAL.** 1.ª edición, 196 pp.; encuadernado, 100 ptas.

Venta en principales librerías y

Boletín Oficial del Estado - Trafalgar, 29 - Madrid 10

