

INFORMES Y DICTAMENES

351.951(46)(094)

MANCOMUNIDADES MUNICIPALES (II)

Alcance del informe del Consejo de Estado en la materia. Observaciones específicas formuladas a los estatutos rectores de estas mancomunidades en sus respectivos expedientes de constitución.

Antecedentes

Se deducen del dictamen.

Consulta

Regúlense las Mancomunidades intermunicipales voluntarias por los artículos 29 a 37 de la Ley de Régimen Local y 53 a 64 de su Reglamento de Población y demarcación territorial.

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 mu-

nicipal». Concuera con él el 53 del Reglamento de Población y demarcación. Y el artículo 30 de la Ley, reproducido en el 54 del Reglamento, permite la Mancomunidad aun en el caso de Municipios no limitrofes o de provincia distinta.

El artículo 32 de la propia Ley reconoce a las Mancomunidades plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y atribuye su representación a los organismos designados estatutariamente.

Por su parte, el artículo 57 del Reglamento dispone que «el acuer-

do de constitución en Mancomunidad ha de ser tomado en cada Ayuntamiento con el quórum señalado en el artículo 303. Cada uno de los Ayuntamientos 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 los 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 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 Ordenanzas 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 sin que recaiga acuerdo, se considerarán aprobados; es decir, que se considera el silencio administrativo como tácita aprobación.

El artículo 37 de la Ley señala como extremos de obligatoria inclusión en los Estatutos:

- a) Los Municipios que comprende 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 los Estatutos.

h) Casos de disolución.

Esta enumeración se reproduce en el artículo 62 del Reglamento.

Al amparo de la normativa contenida en estos preceptos se tramita la aprobación de los Estatutos de la Mancomunidad a que se contrae el presente expediente, toda vez que la constitución de la misma es de la exclusiva competencia municipal, con arreglo a las propias normas.

Interesa puntualizar el alcance de la misión del Consejo de Estado en su dictamen, la cual legalmente consiste en ilustrar al Gobierno, para su decisión, sobre los extremos siguientes: en primer lugar, si la Mancomunidad versa sobre «obras, servicios y otros fines de la competencia municipal», lo que parece evidente en el presente caso; en segundo, si la tramitación del expediente fue o no correcta; en tercero, si existen «extralimitaciones legales» en los Estatutos (art. 35, 2, de la Ley), y finalmente, según el artículo 58, 3, del Reglamento, el Gobierno podrá negar la aprobación, indicando «las normas de interés general que proceda tener en cuenta» (art. 59, 3, del Reglamento).

En este último punto se configura una lógica y justificadísima atribución conferida al Gobierno: la de denegar la aprobación, con indicación de normas de interés

general que proceda tener en cuenta. ¿Qué ha de entenderse por éstas? El precepto no distingue ni califica, y por ello hay que entenderlo en su sentido más amplio, esto es, el de referirse a cualquier clase de normas de interés general, y no estrictamente a las normas legales. Así lo viene entendiendo, en su previa labor informante, tanto la Dirección General de Administración Local como el Consejo de Estado, quienes, lejos de considerarse vinculados a una cuasi automática homologación de legalidad, vienen ya devolviendo los proyectos de Estatutos para que se adicionen o corrijan cuanto se estima conveniente, ya informando sobre el fondo en el sentido de condicionar la aprobación al cumplimiento de determinadas exigencias que se estiman «de interés general», aun cuando no vengán estrictamente imperadas por un precepto legal concreto.

Pero es que, aunque se quisiera sostener tan estrecha interpretación, como sería la de limitar el dictamen a la aludida homologación de legalidad del texto estatutario, la posición que en este dictamen se mantiene resultaría igualmente justificada, pues no puede dejar de considerarse como normas legales y reglamentarias «de interés general» las que se refieren a la defensa y conservación de los bienes municipales, contenidas en el capítulo VI del título IV del libro I de la Ley de Régimen Local, y concretamente del artículo 189, relativo a los requisitos para la enajenación; el 190, que se refiere a igual materia; el 197, referente a las obligaciones municipales en cuanto a los mon-

tes de su propiedad, etc. Y, en último término, los datos que en el expediente figuran permitirían fundadamente sostener que los acuerdos municipales limitativos del ámbito de la Mancomunidad podrían considerarse incursos en infracción del ordenamiento jurídico por desviación de poder, tal como viene configurada por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y por la Jurisprudencia que la interpreta y aplica.

En definitiva, si constituye un elemental criterio interpretativo el de que toda disposición deba entenderse en el modo más adecuado para que produzca efecto, se hace difícil sostener que la posibilidad de reparar los proyectos de Estatutos de las Mancomunidades, basada en normas de interés general, se refiera sólo a normas legales. Para decir esto, bastaba con la referencia que el propio precepto contiene a ellas previamente y era innecesario reduplicarla, lo que resultaría ocioso, además de redundante, ya que nada conduciría a establecer una distinción y decir que la aprobación podrá negarse, indicando «las extralimitaciones legales que deben corregirse o las normas de interés general que proceda tener en cuenta».

En el orden formal, no aparece claro, en varias de las certificaciones de acuerdos municipales, si éstos se adoptaron con el quórum legal y en sesión extraordinaria, como es preceptivo. Deberá subsanarse este extremo.

En cuanto al texto estatutario, la fundamental objeción la suscita el artículo 2.º, 2, en cuanto delimita la zona a la que se extiende la competencia municipal a la que

fue consorciada y repoblada por el Patrimonio Forestal del Estado.

Frente a esta estrecha delimitación, que concreta el ámbito de acción a sólo una pequeña parte de la propiedad común de los trece Municipios interesados, alzan su voz varios de ellos, que justificadamente pretenden que se extienda dicho ámbito a todo el monte, finca o propiedad de X. Y si bien es cierto que, para no frustrar la constitución inmediata de la Mancomunidad, aceptan la delimitación estricta antes aludida—menos un Municipio, cuya conformidad a ello no consta—, consignan su protesta y su sano criterio de extender ese ámbito de actuación.

El Consejo de Estado comparte absolutamente este criterio de dar a la Mancomunidad el más amplio ámbito. En efecto, la Mancomunidad se constituye para obviar, mediante la existencia de un organismo adecuado, las graves dificultades que suscita la copropiedad del monte. Y siendo así, es evidente que esas dificultades y los consiguientes problemas han de ser precisamente mucho menos graves en la parte de propiedad consorciada, repoblada y sujeta al control de un organismo estatal tan autorizado como es el Patrimonio Forestal. En cambio, en el resto de la propiedad es donde se plantearán necesariamente los más arduos problemas.

Añádase que, según se dice en el expediente, muchas extensiones o parcelas de ese monte vienen siendo objeto de usurpación por el descuido en que se tuvo esta propiedad municipal. Se hace preciso una acción enérgica, que sólo la Mancomunidad puede llevar a ca-

bo, para arrancar de manos de los detentadores esa propiedad comunal arrebatada. Es comprensible que algunos Ayuntamientos, influidos quizá por intereses de algunos de sus vecinos, no deseen esa acción. Más ello no debe impedirle ni dar lugar a que se pierda esta magnífica ocasión de iniciar la necesaria acción recuperatoria.

Esto se prevé, incluso, en el artículo 17, a), y a ella alude la Dirección General de Administración Local. Mas no es comprensible que tal acción recuperatoria haya de ejercitarse en el terreno consorciado con el Patrimonio Forestal del Estado, perfectamente delimitado y asegurado. Por ello mismo, ha de referirse claramente al resto de la propiedad X, y constituye una verdadera antinomia esa facultad con la restricción que comporta el artículo 2.º, 2, como muy bien apunta uno de los Ayuntamientos en su acuerdo, que figura al folio 48.

Tan grave es la cuestión planteada, que, de no extenderse la acción y competencia de la Mancomunidad a toda la propiedad de esos Municipios, ello equivaldría a una tácita—y aun cuasi explícita—dejación, abandono de esas parcelas usurpadas. Es quimérico, en efecto, pensar en que una acción concertada de los trece Ayuntamientos, al margen de la Mancomunidad y excluida de su ámbito, pueda llevarse a cabo en necesaria defensa de los intereses de esos trece Municipios.

En suma, el Consejo de Estado estima tan grave y contradictoria semejante restrictiva solución del artículo 2.º, 2, en su redacción actual, que cree se está en el caso

de condicionar la aprobación de los Estatutos o la inclusión en el ámbito de competencia de la Mancomunidad de la totalidad de la extensión de X., que, según la exposición de motivos, se hace ascender a 4.483 hectáreas, 59 áreas, 22 centiáreas, mientras que lo consorciado lo cifra en 1.500 hectáreas, es decir, una tercera parte. Debería incluso establecerse la defensa y recuperación de lo usurpado como una de las finalidades esenciales de la Mancomunidad y comisionarse a los organismos competentes, entre ellos el Servicio de Inspección y Asesoramiento de Corporaciones Locales, para que velasen por su eficaz cumplimiento. Todo ello afecta a ese «interés general» a que alude el artículo 58 del Reglamento de Población, pues es evidente el que tiene para los Municipios mancomunados.

En suma, es tan evidente la conveniencia, desde el punto de vista del «interés general» de los Municipios que van a mancomunarse, a que se refiere el artículo 58 del Reglamento, de que el ámbito de competencia de la Mancomunidad se amplíe de acuerdo con las consideraciones anteriores, que el Consejo de Estado entiende que, aun cuando no hubiese términos hábiles para exigirlo así al aprobarse la Mancomunidad, se estaría en el caso de utilizar las posibilidades de agrupación forzosa previstas en el artículo 38 de la Ley de Régimen Local. Bien se advierte que ello es no sólo anómalo—por existir dos entidades con un mismo objeto—, sino innecesario, toda vez que, como queda dicho, tanto este Consejo de Estado, al informar, como el Gobierno, al re-

solver, pueden y deben tener en cuenta esas razones de interés general a que el texto reglamentario se refiere. Asimismo parece oportuno se den especiales instrucciones al Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, a fin de que promueva y vigile del modo más eficaz la defensa, conservación y recuperación de este patrimonio municipal.

(Dict. 7 de enero de 1966. Exp. número 34.471.)

Antecedentes

Se deducen del dictamen.

Consulta

Los Estatutos suscitan las siguientes observaciones:

a) El capítulo II debe llevar rúbrica o título.

b) No se entiende bien el contenido del artículo 19. Exige éste, para la validez de los acuerdos, un quórum de cinco votos favorables. Frente a ello, el artículo 16, c), fija un quórum de asistencia, en segunda convocatoria, de Presidente, Secretario y un Vocal. Por el texto propuesto del artículo 19, no serviría para nada esta prudente previsión del artículo 16, pues la Junta así constituida no podría tomar acuerdos.

El Consejo de Estado entiende que debe modificarse o suprimirse el artículo 19.

c) Se estima acertada la reforma que se hizo del artículo 11 por

sugestión de la Comisión de Servicios Técnicos.

d) No así por completo la que, por indicación del Gobierno civil, se practicó en el artículo 26, que regula la disolución de la Mancomunidad. En efecto, es acertada la previsión contenida en el párrafo a) de que, para la disolución, se requerirá que estén totalmente amortizados los empréstitos concertados. No así el b), «que, amortizado el coste, uno o más miembros satisfagan la parte proporcional del coste de la obra a los que se queden en la Mancomunidad». En primer lugar, no se entiende lo que quiere decirse «amortizado el coste». ¿Con qué? Además, si los Ayuntamientos ya pagaron su parte proporcional con sus aportaciones, o ese costo se sufragó con la autofinanciación producida por los ingresos propios de la Mancomunidad, no parece que tengan que abonarla de nuevo al salir de la Mancomunidad; muy al contrario, conservarán su parte en las instalaciones y bienes comunes y podrán servirse de ellos en la forma que se determine o concierte. Finalmente, el apartado e) no se sabe a qué votación se refiere. Es de suponer que no a la de los miembros del Ayuntamiento, que pueden votar en unidad de acto; mas tampoco parece que tengan que votar personas ajenas a la Corporación, que es lo que parece previene, al fijar para la votación las horas de nueve de la mañana a cinco de la tarde.

En suma, deberá ser cuidadosamente revisado este artículo.

Se estima acertada la precisión al artículo 24, que propone la Dirección General de Administración

Local. Respecto a lo que sugiere para el artículo 5.º, el Consejo de Estado se remite a lo dicho con respecto al apartado b) del 26: si las obras fueron ya costeadas por los Ayuntamientos o autofinanciadas, la separación de un Municipio no debe implicar pago alguno ni privarle de sus derechos de propiedad en los bienes y servicios comunes, de los que podrá servirse en la forma que se determine o concierte.

Comparte el Consejo de Estado la observación del Centro directivo de distinguir la disolución—artículo 26—de la separación, mal llamada «disolución de alguno de sus miembros» (art. 5.º), redactando congruentemente sus respectivos textos. Asimismo la rúbrica que se propone para el capítulo IV.

Una vez completado el expediente, corregidos los Estatutos con la debida minuciosidad para recoger todas estas observaciones, no parece puedan suscitarse objeciones a su aprobación, toda vez que no se entiende que contradigan el régimen legal vigente y, por el contrario, se trata de atender a un importante fin de competencia municipal mediante el adecuado medio de constituir una Mancomunidad, plausible propósito que el Consejo de Estado no puede menos de compartir.

(Dict. 7 de junio de 1966. Exp. número 34.912.)

Antecedentes

Se deducen del dictamen.

Consulta

Los Estatutos son aceptables en general. No obstante, cabe oponerles numerosas objeciones de redacción, alguna tan importante como la del artículo 9.º, que ha suscitado, con razón, a la Dirección General de Administración Local la duda de si la Junta rectora podría funcionar como auténtico organismo colegiado. En consecuencia, el Consejo de Estado cree obligado proponer nueva redacción del texto estatutario, sin sugerir otras modificaciones de fondo que lo que oportunamente se dirá. El texto propuesto, precedido en cada artículo de un título o rúbrica que indique su contenido para facilitar la consulta (como el Consejo de Estado sugiere ordinariamente en textos de esta índole), quedaría así:

Artículo 1.º «Constitución. La «Mancomunidad E» está constituida por los Municipios de A, B y C. Su finalidad es el fomento y atracción del turismo, mejoras y desarrollo de la ría, dentro de la competencia municipal, así como realizar obras y servicios a tal efecto. Cualquier otro Municipio ribereño del río E o limítrofe con éstos o con los tres fundadores puede adherirse a la Mancomunidad para alguno o todos de sus fines, siempre que acepte estos Estatutos y su solicitud sea aprobada por unanimidad.»

(Entre otras modificaciones menos importantes, se recoge en ese texto la obligada de que las Mancomunidades están compuestas por Municipios y no por Ayuntamientos, artículo 29 de la Ley de Régimen Local.)

Art. 2.º Puede quedar como está, anteponiéndole la rúbrica «Capacidad» e intercalando en su línea segunda (se sigue siempre el texto del folio 9, tal como aparece modificado en el folio 30), después de «de forma que», «—sin que esta enumeración pueda considerarse limitativa—».

Art. 3.º Sin variación. La rúbrica sería «Capitalidad».

Art. 4.º «Objeto. La Mancomunidad tiene por objeto:

a) Cumplir las obligaciones que, en orden al turismo, tienen impuestas o se impongan a los Ayuntamientos que la constituyen.

b) Coordinar las actividades de los Municipios en orden al turismo.

c) Formar planes de fomento del turismo en los Municipios que la constituyen.

d) Realizar, dentro de sus posibilidades, las obras necesarias para el uso turístico de los lugares de los Municipios que se considere conveniente.

e) Solicitar permisos, estudios y subvenciones para las obras y servicios precisos para el fomento del turismo.

f) En general, cuantas actividades turísticas le sean encomendadas por organismos centrales o provinciales o por las propias Corporaciones miembros.

g) Todo lo relacionado con el desarrollo de la Ría que se halle dentro de la competencia municipal.

h) Interesar de los organismos centrales o provinciales los servicios necesarios para mejorar la utilización de la Ría.

i) Informar las peticiones de adhesión a la Mancomunidad.»

Art. 5.º «Comisión rectora. La Mancomunidad estará regida por una Comisión integrada por los tres Alcaldes de los Municipios que la constituyen y un Concejales elegido por cada uno de ellos. La Junta así constituida nombrará por votación un Presidente y un Vicepresidente.»

(En este artículo, el Consejo de Estado cree conveniente insistir en lo ya aconsejado por la Dirección General de Administración Local, esto es, que, además de los Alcaldes, formen parte de la Comisión otro miembro de cada Corporación. Aparte de que, como dice el Centro directivo, ello «viene siendo lo normal en esta clase de agrupaciones», tiene la doble ventaja de hacer posible que todos los Municipios estén presentes en las deliberaciones, aun cuando su respectivo Alcalde no pueda concurrir; y de dar a la Comisión una composición numérica un poco mayor, lo que parece conveniente en una Corporación de tan pocos miembros y ha de redundar en beneficio de la eficacia.)

Art. 6.º «Secretaría. Será Secretario-Contador de la Mancomunidad el Secretario del Ayuntamiento de A. En caso de ausencia, enfermedad o vacante y en cualquiera de fuerza mayor podrá actuar accidentalmente como Secretario-Contador de la Mancomunidad el Secretario de cualquiera de los Ayuntamientos que la integran o su sustituto legal en el cargo. La designación será hecha por la Comisión.»

Art. 7.º «Personal. El Secreta-

rio-Contador pertenecerá como funcionario del Ayuntamiento de A, aunque perciba una gratificación del presupuesto de la Mancomunidad por dicha función, y será el único que dependa directamente de la Mancomunidad. Para las demás funciones se utilizarán los funcionarios, empleados o contratados de los Ayuntamientos que integran la Mancomunidad, quienes los pondrán a su disposición en los casos que sean precisos y lo acuerde así la Comisión gestora, sin que de la Mancomunidad pueda depender directamente ningún funcionario o persona.»

Art. 8.º «Sesiones. La Comisión gestora celebrará sesión ordinaria una vez al trimestre y las extraordinarias que sean necesarias. Unas y otras serán convocadas por la Presidencia, por su iniciativa o a petición de dos Vocales, y se celebrarán en el ámbito de los Municipios que constituyen la Mancomunidad. Las normas de la sección 1.ª, capítulo 1.º, artículo 3.º, del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales se aplicarán como supletorias.»

Art. 9.º «Quórum de asistencia. Para reunirse válidamente la Comisión gestora se requerirá la presencia de la mitad más uno de sus componentes, entre ellos el Presidente o Vicepresidente, y del Secretario-Contador, o quien haga sus veces, sin que dicha Secretaría tenga voto, aunque sí voz.»

Art. 10.º «Votación. Los acuerdos se tomarán por mayoría de votos. Caso de empate, se celebrará una segunda votación en la misma sesión, y, si subsiste, decidirá el Pre-

sidente con voto de calidad para este solo caso.»

Art. 11. «Quórum de votación. Se precisará el voto favorable de dos terceras partes de los miembros de la Comisión gestora para la aprobación de presupuestos, ordenanzas de ingreso en la Mancomunidad, creación de exacciones y tasas, aprobación de cuentas y liquidaciones, proponer modificaciones de estos Estatutos a la aprobación de los Ayuntamientos interesados o disolver la Mancomunidad.»

Art. 12. «Casos de unanimidad.» (Puede conservarse el texto propuesto para el artículo 10.)

Art. 13. «Facultades y atribuciones de los órganos de la Mancomunidad. Corresponden a la Presidencia, a la Comisión gestora y al Secretario-Contador las facultades que respectivamente atribuye la Ley, con relación a los Ayuntamientos, a la Alcaldía, al Pleno o Comisión Permanente de los Ayuntamientos y a la Secretaría e Intervención de los mismos. El Vicepresidente sustituirá al Presidente en caso de vacante, ausencia o enfermedad y desempeñará las demás funciones que éste le encomiende o delegue.»

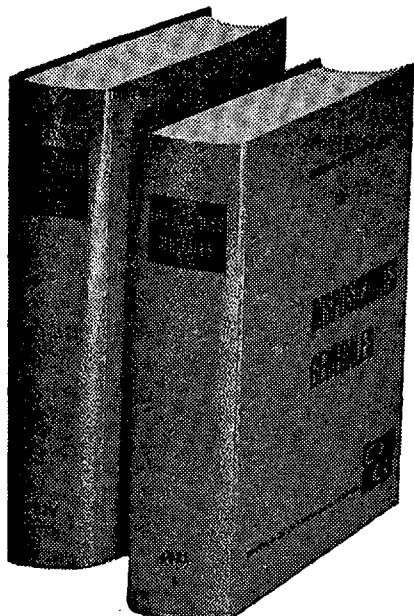
Art. 14. Puede conservarse el texto del 13 propuesto con la rúbrica «Ordenación de pagos.»

Art. 15. «Recursos económicos.» Puede conservarse el texto reformado en virtud de sugerencia de la Dirección General de Administración Local, según figura en el folio 30 como artículo 14.

Arts. 16 a 19. Puede conservarse el texto propuesto para los 15 a 18, con las rúbricas «Plazo de vigencia», «Normas supletorias», «Modificación de Estatutos» y «Disolución.»

Debe añadirse un artículo en que se prevea la separación de miembros de la Mancomunidad, pues de ningún modo, dada su duración indefinida, puede menoscabarse el carácter de libertad con que en ella ha de participarse. Para regular esta separación bastaría consignar que los Municipios miembros podrán separarse de la Mancomunidad por acuerdo del Ayuntamiento respectivo, y sin perjuicio de cumplir las obligaciones válidamente contraídas con anterioridad.

(Dict. 7 de octubre de 1965. Exp. número 34.416.)



**COLECCION LEGISLATIVA
DE ESPAÑA**

DISPOSICIONES GENERALES

**REPERTORIO LEGISLATIVO GENERAL
OFICIAL Y AUTENTICO**

- recoge todas las disposiciones de carácter general publicadas en la «Gaceta de Madrid»
- en fascículos quincenales, que facilitan el conocimiento inmediato de la legislación, con plena garantía
- encuadernables en dos volúmenes semestrales de fácil manejo
- sus cuatro índices mensuales (de materias, por Departamentos, cronológico y numérico), que se refunden progresivamente cada tres meses, llevan directamente a la norma o normas aplicables en cada caso concreto
- el Boletín Oficial del Estado pone a disposición de los suscriptores de «Disposiciones Generales» sus servicios de encuadernación, que realizan este trabajo con rapidez y un costo de 100 pesetas cada volumen semestral.

Están a la venta los siguientes volúmenes encuadernados en guafix:

- Año 1965** (dos tomos), 650 pesetas.
- Año 1966** (dos tomos), 650 pesetas.
- Año 1967** (dos tomos), 650 pesetas.
- Año 1968** (dos tomos), 650 pesetas.
- Año 1969** (dos tomos), 650 pesetas.
- Año 1970** (dos tomos), 650 pesetas.
- Año 1971** (dos tomos), 650 pesetas.

**Precio de la suscripción anual para 1972
índices incluidos, 500 pesetas**

**Venta en principales librerías y
Boletín Oficial del Estado (Ediciones) - Trafalgar, 29 - Madrid-10**

