



## ASUNTO: MANCOMUNIDAD

### Sobre acuerdos municipales contrarios a la propuesta de modificación de Estatutos

178/16

E

\*\*\*\*\*

## INFORME

### I. HECHOS. ANTECEDENTES.-

Escrito del Sr. Presidente de la Mancomunidad XX sobre el asunto epigrafiado, señalando que estando en fase de tramitación el expediente de modificación de Estatutos de la Mancomunidad, en el cual ya se adoptó acuerdo inicial de modificación de estatutos por mayoría absoluta, de conformidad con lo establecido en el artículo 66.1 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre de Mancomunidades y Entidades Locales de Extremadura.

Se da la circunstancia de que dos de los Ayuntamientos mancomunados, han remitido certificaciones de Pleno rechazando dicha modificación.

Por ello, se interesa informe en relación a la tramitación de este expediente a consecuencia de las circunstancias sobrevenidas.



## II. LEGISLACIÓN APLICABLE.-

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

-RD 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales

-Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura

-Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -LRJPAC-

-Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP- en vigor a partir del 2 de octubre de 2016.

## III. FONDO DEL ASUNTO.-

**PRIMERO.-** En el ámbito estatal, el art. 44.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local -LRBRL- regula el procedimiento a seguir para la aprobación de los Estatutos de una Mancomunidad de municipios, el cuál es aplicable para los supuestos de modificación según la previsión del art. 44.4 LRBRL, debiendo ajustarse el procedimiento a determinadas reglas (art. 44.3 LRBRL), entre ellas, que *“Los Plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos”*.

Por su parte, el art. 35 del RD 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, que se pronuncia en idénticos términos, añade que el procedimiento de aprobación de los Estatutos de las Mancomunidades se determinará por la legislación de las Comunidades Autónomas.



De este modo, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 66 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, el procedimiento para la modificación de los Estatutos de la Mancomunidad, según su apartado 1º, es el siguiente:

*“a) Iniciación por acuerdo del órgano plenario de la mancomunidad, por sí o instancia de la mayoría absoluta de los municipios y entidades locales menores mancomunados.*

*b) Información pública por plazo de un mes, mediante publicación en el Diario Oficial de Extremadura y en las páginas web de la mancomunidad y de cada uno de los municipios que la integran.*

*c) Durante el plazo referido, y antes de la aprobación definitiva, se solicitará por la mancomunidad informes a la Diputación Provincial o Diputaciones Provinciales interesadas y a la Consejería con competencias en materia de régimen local, junto a la certificación del trámite efectuado y el contenido de la modificación a introducir en los estatutos.*

*Ambos informes deberán emitirse en el plazo de un mes desde su requerimiento, transcurrido el cual podrán entenderse efectuados dichos trámites en sentido positivo.*

*d) Concluido el periodo de información pública e informe de la modificación, la Asamblea de la mancomunidad procederá a analizar las objeciones planteadas y decidirá definitivamente el contenido de la modificación que propone, remitiéndose a los municipios mancomunados para su aprobación.*

*e) Aprobación por el Pleno de los Ayuntamientos de cada uno de los municipios con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.*



*f) Publicación en el Diario Oficial de Extremadura y en las páginas web de la mancomunidad y de cada uno de los municipios que la integraban.*

*g) Inscripción en el Registro de Entidades Locales estatal y autonómico, así como en cualquier otro en que proceda por la naturaleza de las previsiones contenidas en los estatutos."*

**SEGUNDO.-** La falta de aprobación del texto propuesto por el plenario de la Mancomunidad, una vez solventado el trámite de información pública por parte de dos de los municipios mancomunados, constituye un incumplimiento de un requisito esencial, como pone de manifiesto la Sentencia del TSJ Andalucía de 15 de septiembre de 2015 respecto al trámite de audiencia que, para el caso que nos ocupa, es tan esencial como el requisito de la "Aprobación por el Pleno de los Ayuntamientos de cada uno de los municipios con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros":

*"No es lo mismo que un ayuntamiento deje de contestar, aprobando así -de forma tácita quizá-, la modificación de estatutos, a que sencillamente se le impida la posibilidad de ser oído. Muchos ayuntamientos no han tenido ocasión de exponer su posición al respecto, y así lo admite la demandada. Entendemos que es una omisión trascendente porque la voluntad de la mancomunidad no puede formarse a espaldas a de los ayuntamientos que la componen en un asunto tan principal como es la modificación de los estatutos que rigen su vida jurídica. La modificación estatutaria está sometida a un procedimiento análogo al de aprobación (art. 44.4 ley 7/1985 y 74.2 Ley 5/2010)."*

Según el diccionario de la RAE, la analogía, en su primera acepción, es "Relación de semejanza entre cosas distintas". Y en la cuarta, propia del derecho, es "Método por el que una norma jurídica se



*extiende, por identidad de razón, a casos no comprendidos en ella".* Cualquiera que sea la acepción que del término se tome, es claro que no existe esa analogía cuando se prescinde de un trámite tan esencial -expresamente establecido en la norma legal- como oír a una parte que, como integrante del todo, ha de expresar su voluntad sobre la modificación estatutaria.

Por tanto, que la modificación de Estatutos esté prescrita por disposiciones legales no es óbice para que la misma se lleve a cabo sin respetar las normas, del mismo rango, que exigen determinados trámites esenciales para su modificación.

**TERCERO.-** De conformidad con el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -LRJPAC-, en vigor hasta el 1 de octubre de 2016, la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, aunque se trae de un procedimiento incoado de oficio que no puede llegar a término por imposibilidad de cumplimentar trámites esenciales. En igual sentido se expresa en el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, en vigor a partir del 2 de octubre de 2016.

A este respecto, el art. 87 LRJPAC (y, en igual sentido, el art. 84 LPACAP) precisa que:

*"1. Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el Ordenamiento Jurídico, y la declaración de caducidad.*

*2. También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso."*



#### **IV. CONCLUSIÓN.-**

A juicio de esta Oficialía Mayor, concurre una imposibilidad material de cumplimentar un trámite esencial para la entrada en vigor de la modificación de los Estatutos, que debe ser motivo de un desistimiento de la Mancomunidad en este procedimiento, sin perjuicio de la posibilidad de negociar los términos de un nuevo texto de modificación para encontrar el acuerdo de todos los municipios mancomunados, en cuyo caso, se incoaría nuevo expediente, ya que el desistimiento pone fin al procedimiento que se está tramitando pero no supone renuncia del derecho y, por ello, con posterioridad se puede volver a plantear otra petición sobre el mismo derecho en tanto subsista éste, y más aún cuando, como en el caso de autos, no parece que pueda discutirse que el desistimiento requiera una declaración de la Mancomunidad manifestando su voluntad de renunciar a la pretensión generadora del procedimiento.