Separación del Ayuntamiento de Chandrexa de Queixa de la Mancomunidad das Terras do Navea-Bibei

Francisco Cacharro Gosende
Vicesecretario
de la Diputación de Ourense

1. Antecedentes

De acuerdo con la documentación remitida a este servicio de asistencia por la Mancomunidad Terras do Navea-Bibei, se consideran los siguientes:

1.º) Con fecha 19 de febrero de 2001, el Pleno del Ayuntamiento de Chandrexa de Queixa acordó separarse de la Mancomunidad das Terras do Navea-Bibei y del Patronato de Turismo Terras de Trives (organismo autónomo dependiente de la Mancomunidad), pagando las aportaciones pendientes desde el año 2000 hasta febrero de 2001, así como las aportaciones pendientes al Patronato de Turismo Terras de Trives.

De dicho acuerdo plenario se dio traslado a la Mancomunidad, que lo recibió el 26 de febrero.

2º) Con fecha 27 de febrero de 2001, el presidente de la Mancomunidad dirige al Ayuntamiento de Chandrexa un escrito calificado como reclamación contra el acuerdo municipal de separación (que considera no ajustado a Derecho) instando, además, su suspensión. En dicha reclamación, el presidente de la Mancomunidad, tras enunciar la relación de servicios mancomunados de los que formaba parte el Ayuntamiento de Chandrexa, argumenta que, de una parte, de acuerdo con los estatutos de la Mancomunidad el Ayuntamiento no puede dejar de pertenecer a dicha entidad *"se ten con ela débedas pendentes, ata que aboe as cantidades correspondentes",* señalando que el Ayuntamiento de Chandrexa incurre en este supuesto, ya que, además de las cuotas pendientes del ejercicio 2000 y 2001, existen *"cantidades a determinar en función das obrigas pendentes de pagamento e xa recoñecidas pola Mancomunidade (préstamos a curto e longo prazo, etc.)* [...] *así como outros pendentes de avaliación (ex. Protección civil)"*; de otra parte, señala que es preciso, como acto previo a la separación, la modificación "estatutaria" en lo relativo a los habilitados nacionales al servicio de la Mancomunidad (ya que, según el reglamento de régimen interior de la Mancomunidad, las funciones de intervención serían desempeñadas por el secretario interventor de Chandrexa de Queixa); de donde deduce que, pese al acuerdo municipal, *"deberá asumir a intervención o funcionario de habilitación nacional que desempeñe secretaría-intervención en Chandrexa de Queixa, que será o encargado de elaborar toda a liquidación da débeda dese concello coa mancomunidade"* (se entiende, hasta que se modifique dicho reglamento de régimen interior). Concluye el escrito del presidente afirmando que *"unilateralmente non pode o concello fixar datas para abandoar a entidade supramunicipal"* pues a su juicio *"só o poderá facer cando teña canceladas as súas débedas, débedas que serán liquidadas pola Intervención de conformidade cos criterios establecidos pola propia mancomunidade no eido das súas competencias".*

3.º) El 27 de marzo de 2001, el alcalde de Chandrexa dirige un nuevo escrito a la Mancomunidad, en el que se reitera la voluntad municipal de separación expresada en el acuerdo de 19 de febrero y, en consecuencia, de que cese la prestación de todos los servicios mancomunados que el ayuntamiento venía recibiendo; asimismo, y al no haberse recibido la liquidación definitiva, indica que el Ayuntamiento procederá a abonar las cuotas pendientes en los días siguientes a esa comunicación.

A dicho escrito responde el presidente de la Mancomunidad mediante un oficio de 29 de marzo de 2001, en el que se comunica al Ayuntamiento que se toma razón de la renuncia a la recepción de servicios mancomunados con fecha 31 de marzo de 2001, *"sendo ese concello, a partires desa data, unicamente partícipe dos custos dos servicios xerais da mancomunidade",* costes que se le liquidarán *"ata o momento da data do cese real e efectivo dese concello na mancomunidade",* cese que no podrá producirse *"ata que o concello de Chandrexa de Queixa pague a totalidade das obrigas contraídas pendentes de pagamento"*; de otra parte, se afirma que la liquidación formulada por la intervención de la Mancomunidad fue entregada al Ayuntamiento el 22 de marzo.

4.º) El 6 de abril de 2001 el Ayuntamiento de Chandrexa efectúa un ingreso a favor de la Mancomunidad por importe de 7.200.000 ptas. (43.272,87 €), correspondiente a las cuotas del período de junio de 2000 a marzo de 2001. De ello se toma razón en escrito de 20 de abril, en el que, no obstante, se hace constar que *"quedan pendentes de ingreso as cantidades correspondentes á liquidación definitiva obrante nese concello",* por lo que se solicita su ingreso en plazo de quince días.

5.º) Con fecha 7 de mayo de 2001, el Pleno de la Mancomunidad adoptó diversos acuerdos en relación con la separación de Chandrexa. En primer lugar, se encomendaron las funciones de intervención, con efectos de 8 de mayo, a la secretaria interventora de la agrupación Trives-Río, a la que estatutariamente venían correspondiendo las funciones de secretaría. Dicha encomienda se realiza hasta la resolución definitiva del expediente de separación, momento en que *"se adoptarán as medidas procedentes".* En segundo lugar, se eleva a definitiva la liquidación de la deuda imputada al Ayuntamiento de Chandrexa, deuda que se señala

debe cancelar con carácter previo a su salida de la Mancomunidad y que se cifra en la cuantía de 247.720 €. En tercer lugar, se acuerda la adopción de las medidas precisas para garantizar el pago de dicha deuda, previéndose la posibilidad de solicitar la retención de los ingresos que el Ayuntamiento de Chandrexa pudiese percibir del Estado y la comunidad autónoma.

En la parte dispositiva de dicho acuerdo se contienen los fundamentos que llevan a su adopción. Por lo demás, el acuerdo fue notificado al Ayuntamiento de Chandrexa con fecha 6 de junio de 2001, aunque sin indicación de los recursos procedentes contra el mismo.

2. Consideraciones jurídicas

El objeto de la controversia suscitada es, obviamente, la liquidación aprobada por la Mancomunidad, a raíz del acuerdo de separación adoptado por el Ayuntamiento de Chandrexa, y cuyo abono se plantea como requisito para la efectividad de dicha separación.

No obstante, y además del contenido de la controvertida liquidación, es preciso, previamente, analizar una serie de cuestiones formales, en relación con el procedimiento de separación de municipios de las mancomunidades, establecido en la normativa vigente.

2.1. Procedimiento de separación

En lo que respecta al procedimiento a seguir, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 143.2 de la vigente Ley de Administración local de Galicia, "toda incorporación o separación de miembros de una mancomunidad conllevará necesariamente la modificación de sus estatutos". Añade el artículo 143.3 que "en caso de que un municipio decida unilateralmente separarse de la mancomunidad, lo manifestará con un año de antelación, sin dejar de cumplir con los compromisos contraídos en ese plazo". El hecho de que la Mancomunidad das Terras do Navea-Bibei existiese con anterioridad a la entrada en vigor de la LALG entendemos que no es óbice a la aplicación de las normas señaladas, ya que las mismas se refieren a procedimientos iniciados durante su vigencia.

De las normas citadas se pueden deducir las siguientes consecuencias:

a) En primer lugar, y aun cuando el verbo "conllevará" pueda adolecer de una cierta ambigüedad semántica (en la medida en que, lingüísticamente, cabría interpretar que la modificación estatutaria no es un requisito para la separación, sino un trámite posterior, aunque obligatorio) jurídicamente es claro que la separación no puede ser acordada unilateralmente por el municipio interesado, sino que es precisamente a través del oportuno procedimiento de modificación estatutaria como debe alcanzarse dicho acuerdo. Esta interpretación se impone por razones lógicas: ningún sentido tendría permitir la separación unilateral con carácter previo a que se acordase la modificación estatutaria, y considerar aquel acuerdo municipal como ejecutivo antes de que se adoptase el de modificación, ya que, de operarse así, no existiría ninguna garantía de que la modificación estatutaria exigida se fuese a llevar a cabo (sería perfectamente posible que, acordada la separación por un ayuntamiento, no prosperase sin embargo la modificación estatutaria que ello implica). Por otra parte, la separación rara vez consistirá en la simple pérdida de la condición de miembro de la mancomunidad, y lo normal será que –como en el caso que nos ocupa– plantee la necesidad de resolver determinadas cuestiones –de carácter patrimonial o de otro tipo– que deban ser resueltas al acordarse la separación, condicionando en su caso el modo en que ha de llevarse a cabo esta última, siendo el procedimiento de modificación estatutaria el marco idóneo para la resolución de estas cuestiones. Es cierto que la pertenencia a una mancomunidad constituye un acto de ejercicio de un derecho de asociación, reconocido en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, derecho de asociación que, en la concepción comúnmente admitida del mismo, incluye la vertiente negativa del derecho a no mancomunarse o a darse de baja de una mancomunidad. Podría parecer, en este sentido, que el someter el ejercicio de ese derecho, en su vertiente negativa, a un procedimiento de modificación estatutaria –procedimiento que es resuelto por acuerdo plenario de todos los ayuntamientos mancomunados, requiriéndose la aprobación por la mayoría de ellos, en cada caso, mediante acuerdo plenario adoptado por mayoría absoluta– equivale a someter el ejercicio del derecho a separarse por parte de un municipio a una suerte de autorización previa por parte de los demás. Frente a este argumento, sin embargo, hay que decir que la separación de un miembro de la mancomunidad es una decisión que afecta, lógicamente, a los intereses de todos sus miembros, y que el sometimiento a ese procedimiento no constituye un régimen de autorización contrario a la autonomía municipal, sino una garantía de que dicha separación se lleve a cabo en condiciones que aseguren que no se producen consecuencias antijurídicas frente a terceros (en particular, el resto de municipios). En cierto modo, podría decirse que el sometimiento de la separación a la previa modificación estatutaria aprobada por la mayoría de los municipios [artículo 143.1.d) de la LALG] no es sino una consecuencia –mudando lo mudable– del principio jurídico general (recogido en el artículo 1256 de nuestro Código civil) de que "el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes" (principio que, a un nivel abstracto, y considerando la naturaleza asociativa de la mancomunidad –que aproxima analógi-

camente el acto de su constitución a un contrato plurilateral de organización– entiendo que resulta perfectamente invocable como elemento interpretativo de las normas que comentamos). Cuestión distinta es que, evidentemente, los distintos ayuntamientos no gocen tampoco de libertad para denegar la aprobación de la modificación estatutaria que exige la separación, denegación que, a mi juicio, no podrían legalmente adoptar más que en aquellos casos en que las condiciones en que se plantee dicha separación impliquen infracción del ordenamiento jurídico. Es decir: no puede interpretarse que el sometimiento del expediente de separación al procedimiento de modificación estatutaria atribuya a los demás ayuntamientos la facultad de limitar, sobre la base de consideraciones extrajurídicas, la libertad de asociación (en su vertiente negativa) del municipio que decide separarse. Simplemente, establece un procedimiento formal para garantizar que esa separación se lleve a cabo de acuerdo con lo previsto en la ley y los estatutos de la entidad intermunicipal, sin causar perjuicios antijurídicos a los demás miembros de la mancomunidad y permitiendo, además, la adopción de las medidas de reajuste (organizativo, de régimen económico, etcétera) que, como consecuencia de la alteración estructural de la Mancomunidad implícita en la separación, deban adoptarse; salvaguardándose, en esos mismos términos, el derecho del cada municipio a optar por su separación.

b) En segundo lugar, nos encontramos con que el acuerdo de separación del municipio interesado debe comunicarse con al menos un año de antelación, sin dejar de cumplir con los compromisos adquiridos en ese plazo (es decir, a lo largo de ese año, que, en los términos en que se expresa la ley, debe entenderse como equivalente no al año natural, sino a un período de doce meses, contados desde la fecha de la comunicación). A mi juicio, esto no significa que, de prolongarse la tramitación del expediente de modificación más de un año, deba diferirse necesariamente la efectividad de la separación al momento de conclusión de dicho expediente. Lo que la ley establece es un plazo de un año de preaviso y una obligación de asumir los compromisos derivados de la pertenencia a la mancomunidad durante ese año (lo que, implícitamente, obliga a prolongar la permanencia en la mancomunidad durante esos doce meses). El momento en que se resuelva el expediente es una cuestión distinta, pudiendo referirse sus efectos (en los términos previstos en el artículo 57.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) a una fecha anterior, siempre y cuando dicha fecha se sitúe a partir del transcurso del señalado plazo de un año (ya que es evidente que, si se deben cumplir los compromisos contraídos en ese año, ello implica que la separación no puede producirse hasta que el año transcurra, pues no cabe contraer compromisos en el sentido a que se refiere la ley una vez que se ha dejado de ser miembro de la mancomunidad).

En cuanto al porqué de esa norma, parece evidente su justificación en la necesidad de evitar que la decisión de un municipio de separarse de la mancomunidad tenga efectos negativos sobre la actividad administrativa de la entidad intermunicipal, permitiendo la adopción de las previsiones y reajustes oportunos en la programación y planificación de sus actividades.

c) Una cuestión relacionada con la anterior es la de si, para que la separación sea efectiva, se requiere, además de un acuerdo definitivo de modificación estatutaria –y para el caso de que en dicho acuerdo se liquiden obligaciones pendientes del municipio que se separa– la ejecución de dicho acuerdo, esto es: el pago de dichas obligaciones. Aun cuando, de los términos establecidos en la LALG no se deduzca esta consecuencia, en el caso particular de la Mancomunidade das Terras do Navea-Bibei existe una norma estatutaria específica –en concreto, el artículo 15, párrafo primero, de los estatutos de la Mancomunidad, publicados en el BOP de 26 de diciembre de 1992 –que, expresamente, prevé que *"ningún concello poderá deixar de pertencer á mancomunidade se ten con ela débedas pendentes, ata que aboe as cantidades correspondentes"*–. La norma es clara y no precisa de mayores comentarios: la separación efectiva se condiciona al pago de las obligaciones pendientes, en virtud de una norma específica de esta mancomunidad –autorregulación para la que la misma es competente, conforme al artículo 142.1 de la LALG–, por lo que dicha separación no podrá tener efecto hasta que se verifique dicho pago.

d) Otro problema que se plantea, desde el punto de vista del procedimiento, es el de determinar si la liquidación puede considerarse un acto administrativo separado del acuerdo de separación, tramitándose de modo independiente, y sin seguir el procedimiento previsto para dicha separación. En mi opinión, la respuesta debe ser negativa: la liquidación –aunque en sí pudiera considerarse una operación distinta a la mera separación– debe ser objeto de tratamiento conjunto con dicha separación o, al menos, ir precedida por la separación. Abona esta tesis tanto la vinculación existente entre una y otra (la separación es la causa de la liquidación, que, por tanto, precisa de aquélla para poder tener lugar) como el hecho de que el artículo 15 de los estatutos añada el requisito del pago previo de deudas para la efectividad de la separación: esta norma vincula aún más estrechamente separación y liquidación, de tal manera que esta última se convierte en condición de la separación, integrándose en la práctica en su contenido, no pudiendo, por ello, sustraerse al procedimiento específico de modificación estatutaria que la ley impone a la separación. De otra parte, el artículo 144 de la LALG, para el supuesto de disolución de mancomunida-

des, condiciona la efectividad de dicha disolución a que "sea adoptado por el Pleno el acuerdo de liquidación y distribución de su patrimonio, *el cual se publicará en el* Diario Oficial de Galicia *junto con el de disolución*" (la cursiva, evidentemente, es mía). Como se ve, el legislador ha vinculado disolución y liquidación, tanto en lo relativo a sus efectos como en lo que respecta al procedimiento. Por analogía, la misma solución parece que debe aplicarse a los supuestos de separación de un municipio.

A modo de resumen, pues, puede decirse que:

a) El Ayuntamiento de Chandrexa no puede separarse unilateralmente de la Mancomunidad.

b) La separación del citado Ayuntamiento debe producirse mediante acuerdo de modificación estatutaria, adoptado siguiendo los trámites establecidos en el artículo 143 (acuerdo de la Mancomunidad, información pública por un mes e informe de la Diputación Provincial y la Consellería de Xustiza, y acuerdo definitivo adoptado por la mayoría de los ayuntamientos interesados).

c) Entre la fecha de comunicación de la solicitud de separación y la efectividad de la misma deberá transcurrir un plazo de, al menos, un año.

d) Además, en virtud del artículo 15 de los estatutos, las obligaciones pendientes deben haber sido pagadas a la fecha de efectividad de la separación.

e) La liquidación debe aprobarse a través del procedimiento de separación, o, cuando menos, con posterioridad, conforme a los criterios que señalase el acuerdo de separación.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos con que el procedimiento legalmente establecido no se ha seguido a la hora de aprobar la liquidación: en efecto, y tras el acuerdo inicial de 19 de febrero de 2001, del Ayuntamiento de Chandrexa, y previo el intercambio de escritos entre los presidentes de ambas corporaciones, el presidente de la Mancomunidad, mediante un oficio de 29 de marzo de 2001, comunica al Ayuntamiento que se toma razón de la renuncia a la recepción de servicios mancomunados con fecha 31 de marzo de 2001*, "sendo ese concello, a partires de esa data, unicamente partícipe dos custos dos servicios xerais da mancomunidade"*, costes que se le liquidarán *"ata o momento da data do cese real e efectivo dese concello na mancomunidade"*, cese que no podrá producirse *"ata que o concello de Chandrexa de Queixa pague a totalidade das obrigas contraídas pendentes de pagamento"*; por otra parte, se afirma que la liquidación formulada por la Intervención de la Mancomunidad fue entregada al Ayuntamiento el 22 de marzo. Como se dijo, el 6 de abril de 2001 el Ayuntamiento de Chandrexa efectuó un ingreso a favor de la Mancomunidad por importe de 7.200.000 ptas. (43.272,87 €), correspondiente a las cuotas del período de junio de 2000 a marzo de 2001. Por último, el 7 de mayo de 2001, el Pleno de la Mancomunidad adoptó diversos acuerdos en relación con la separación de Chandrexa, tal y como se hizo constar en los antecedentes, elevándose a "definitiva" la liquidación de la deuda imputada al Ayuntamiento de Chandrexa, deuda que se señala debe cancelar con carácter previo a su salida de la mancomunidad y que se cifra en la cuantía de 247.720 €, previéndose la adopción de las medidas precisas para garantizar el pago de dicha deuda, en particular la posibilidad de solicitar la retención de los ingresos que el Ayuntamiento de Chandrexa pudiese percibir del Estado y la comunidad autónoma.

Sin entrar todavía, pues, a analizar la corrección intrínseca de la liquidación formulada, el contraste de estos hechos con los datos normativos expuestos arroja el siguiente resultado:

–El Ayuntamiento de Chandrexa de Queixa, que ha manifestado su voluntad de abandonar la Mancomunidad el 26 de febrero de 2001 (Acuerdo de 19 de febrero de 2001) continúa, a día de hoy, perteneciendo a la Mancomunidad, por la sencilla razón de que el expediente de separación no se ha tramitado (o, en su caso, no se ha concluido).

–Con independencia de ello, el Ayuntamiento de Chandrexa de Queixa no percibe ya ningún servicio de la Mancomunidad (circunstancia aceptada por la Mancomunidad en el Oficio del presidente de 29 de marzo de 2001), por lo que desde la fecha de efectividad de la baja en los servicios (31 de marzo de 2001) hasta la futura fecha de efectividad de la separación sólo podría obligársele al pago de la cuota de servicios generales.

–El Ayuntamiento de Chandrexa formuló el preaviso de separación en el Acuerdo de 19 de febrero de 2001, notificado a la Mancomunidad el 26 de febrero de 2001 (número de registro de entrada 21).

–Por consiguiente, y dado que no parece existir responsabilidad del Ayuntamiento de Chandrexa en la falta de tramitación o retraso del expediente de separación (responsabilidad de los órganos de la Mancomunidad) resulta claro que, siendo evidente la voluntad de separación inmediata del municipio, cualquiera que sea la fecha en que dicho expediente de separación sea aprobado definitivamente, podría referir sus efectos al 27 de febrero de 2002, de acuerdo con la LALG.

–La conjunción del hecho de la baja en los servicios mancomunados con el mantenimiento como miembro de la Mancomunidad, como mínimo hasta el 27 de febrero de 2002, proporciona ya un criterio para la liquidación, en el sentido de que las cuotas por servicios generales (que corresponden a todo miembro de la mancomunidad, por el mero hecho de serlo, y al margen de los servicios que reciba) de ese período (del 26 de febrero de 2001 al 26 de febrero de 2002) deberán ser

liquidadas y satisfechas a la Mancomunidad.

–Las conclusiones anteriores deben complementarse con lo previsto en el artículo 15 de los estatutos. Aunque, como hemos visto, la efectividad de la separación queda condicionada por el artículo 15 de los estatutos al pago efectivo de las deudas liquidadas –lo que implicaría que, en tanto no se pagasen, el Ayuntamiento de Chandrexa seguiría siendo miembro de la Mancomunidad, y, por tanto, seguirían devengándose cuotas de servicios generales–, es cierto también que –como se dijo– no ha sido responsabilidad del Ayuntamiento de Chandrexa el que el expediente de separación (del que la liquidación forma, a mi juicio, parte inseparable, en tanto que operación vinculada a la separación en relación de causa-efecto, y no al revés, por lo que, en buena lógica, el acuerdo de separación debería, al menos, preceder al de liquidación, si no lo contuviese), no ha sido responsabilidad de Chandrexa, insisto, el que no se haya tramitado el expediente, y, por tanto, no se haya aprobado regularmente la liquidación, lo que ha imposibilitado el pago. El principio general del Derecho que prohíbe el enriquecimiento injusto impide, por este motivo, que se consideren devengadas las cuotas de servicios generales a partir del 27 de febrero de 2002 (ya que un año parece un tiempo más que suficiente par haber tramitado la separación), sin perjuicio de que, una vez aprobada ésta en legal forma, si se produjesen demoras en el pago, se pudiese producir el devengo de dichas cuotas en proporción al tiempo de demora. Esa demora, por el momento, no se ha producido (no se ha podido producir) y, por tanto, no podrá ser invocada, en la futura resolución de separación, como causa del mantenimiento del Ayuntamiento en la Mancomunidad (lo que sí se podrá hacer es prever que, a partir de la fecha en que se comunique tal resolución, la eventual demora determinará el retraso en la efectividad de la separación y, por tanto, el devengo de dichas obligaciones, si se produjera tal circunstancia).

–La liquidación practicada por la Mancomunidad, aprobada por el Acuerdo de 7 de mayo de 2001, debe reputarse nula de pleno derecho, por haberse adoptado omitiendo absolutamente el procedimiento establecido.

A estos efectos, y aun cuando pudiese entenderse que el acuerdo de la mancomunidad que aprobó dicha liquidación ha quedado firme por el transcurso del plazo de dos meses desde su notificación, hay que tener en cuenta que, de una parte, en la medida en que en la notificación del mismo se omitió toda referencia a posibles recursos, el plazo de caducidad para la interposición de un recurso contencioso-administrativo no ha transcurrido (lo que impediría la firmeza del acto; *vid.* artículo 58.3 de la LRJAP y PAC). De otra, aunque se rechazase lo anterior, dado que el vicio de legalidad apreciado acarrea la nulidad plena [por aplicación del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre], el Ayuntamiento de Chandrexa siempre podría instar su revisión de oficio, al amparo del artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con lo que la firmeza del acto quedaría relativizada (en la medida en que, aunque hubiese precluido el plazo para impugnarlo directamente, subsiste la acción administrativa de revisión, contra cuya denegación se abriría nuevamente la vía jurisdiccional contenciosa).

En mi opinión, pues, debería revocarse la liquidación practicada –revocación posible en tanto no se trata de un acto que reconozca derechos imputables a terceros ajenos a la propia Mancomunidad (artículo 105 de la LRJAP y PAC), y deseable por evidentes razones de seguridad jurídica– y procederse, de modo inmediato, a su tramitación a través del procedimiento de modificación estatutaria.

Ello, obviamente, no prejuzga la corrección intrínseca del contenido de la liquidación controvertida, que analizaremos a continuación, como cuestión separada de los aspectos procedimentales que suscita la consulta objeto de este dictamen.

2.2. Contenido de la liquidación

La liquidación aprobada, como se señaló, se refiere a las deudas del Ayuntamiento de Chandrexa con la Mancomunidad a fecha 22 de marzo de 2001, cifrándose en un montante total de 48.417.112 ptas. (si bien, revisada dicha liquidación, creemos haber advertido un error aritmético de escasa cuantía, siendo la liquidación correcta de 48.416.772 ptas.) Esta cifra debe reducirse en cuanto a las cuotas de servicios generales a 22 de marzo de 2001, ya pagadas por el ayuntamiento de Chandrexa. En hoja adjunta se liquida la deuda con el organismo autónomo local Patronato Comarcal de Turismo Terras de Trives, cifrada en 13.200.000 ptas., la cual, a fecha de hoy, y según información verbal facilitada por la secretaria interventora de la Mancomunidad, también ha sido pagada.

Los aspectos controvertidos de la liquidación son, pues, los referidos al resto de conceptos, que podemos agrupar en dos conjuntos: por una parte, deudas por prestación de servicios específicos (maquinaria, SOGAMA, camión de basura, matadero, tienda del euro, cursos, aparejador y residencia); por otra, deudas que corresponden a la amortización de operaciones de crédito pendientes.

Debe señalarse que en la documentación remitida a este servicio de asistencia no se incluye la documentación de tipo económico que sirvió de base a la liquidación, sino exclusivamente ésta, es decir, su resultado final, resumida en los conceptos que se indicaron. Por esa razón, el presente dictamen no entra a valorar la cuantificación de dichas deudas, ante la insuficiencia

documental señalada, considerando válidos, a los efectos de este informe, los cálculos realizados. Igualmente, no se entra a valorar la realidad de los hechos determinantes, en su caso, de dichas deudas (por ejemplo, la prestación de los servicios correspondientes a las cuotas respectivas), dando por sentado que se produjeron, al no formularse consulta al respecto.

El objeto de nuestro análisis, pues, se ceñirá a la imputabilidad al municipio de Chandrexa de los conceptos recogidos en la liquidación, así como a la validez de los criterios de reparto señalados.

2.2.1. Deudas por servicios mancomunados no generales

En lo que respecta a la imputabilidad de dichas deudas, parece clara, lógicamente, presuponiendo la realidad de los hechos determinantes de dichas deudas y su cuantía. Partimos, en principio, de que no se trata de cuotas extraordinarias –como las previstas en el artículo 13.c) de los estatutos, que requieren ser ratificadas, caso por caso, por los ayuntamientos mancomunados– sino de aportaciones de los ayuntamientos al sostenimiento de los servicios mancomunados [concepto previsto en el artículo 13.b) de los estatutos]. Estas aportaciones se impondrán –según dicho artículo 13.b)– *"do xeito que regulamentariamente se determine"*. A falta de esta determinación reglamentaria, parece que debe ser el Pleno de la Mancomunidad, a través de las bases de ejecución del presupuesto de cada año –o, al menos, de las propias previsiones presupuestarias, cuyo rango normativo no se discute– el que establezca los criterios y modo de efectuarse dichas aportaciones (en la medida en que se trata de ingresos, su previsión en los presupuestos es obligada, bien en el presupuesto inicial, bien –a la vista de la marcha de la gestión presupuestaria, en una ulterior modificación presupuestaria; igualmente, hay que presuponer– a falta de documentación aclaratoria al respecto, la previsión presupuestaria de estos ingresos como aportaciones del Ayuntamiento de Chandrexa).

No obstante lo anterior, incluso en el supuesto de que todavía no se hubiese incorporado la previsión presupuestaria de estas aportaciones municipales –o de que la misma vaya a ser objeto de una próxima incorporación al presupuesto, una vez liquidados los costes de dichos servicios– el pago de dichos costes resulta obligado, en la medida en que se trata de prestaciones que han sido recibidas por el municipio de Chandrexa. El principio general de prohibición del enriquecimiento injusto, como no podía ser de otro modo, operando por debajo de los aspectos formales de la actividad administrativa, sirve, en este sentido, de pauta para resolver el conflicto suscitado.

En cuanto a los criterios de reparto de los costes de los servicios, ya se dijo que esos criterios deberían establecerse reglamentariamente, esto es, en las bases de ejecución del presupuesto. En todo caso, los criterios de las deudas por SOGAMA y el uso del camión de basura son plenamente objetivos (en función de los días de recogida) y por ello difícilmente discutibles. Con respecto a la maquinaria, el criterio es el de la población, criterio que también resulta de una objetividad indiscutible (aun cuando no tiene por qué existir una correspondencia entre el número de habitantes y el uso de la maquinaria, sí suele existir correspondencia entre la población y la capacidad económica del Ayuntamiento respectivo). En el resto de supuestos, en cambio, el criterio de reparto es hacerlo a partes iguales, criterio que –de no poseer una motivación específica y estar reglamentariamente fijado, o adoptado en los acuerdos de la mancomunidad sobre creación u ordenación del servicio respectivo– podría resultar legalmente discutible, en la medida en que pueda entenderse como discriminatorio para los municipios de menor entidad. En todo caso, no existen argumentos para suponer que el criterio no haya sido justificadamente adoptado mediante acuerdo del órgano competente –el Pleno de la Mancomunidad– bien a través del presupuesto, o bien a través del acuerdo de creación u organización del servicio–, por lo que me limito a consignar las observaciones formuladas, a reserva de, en su caso, lo que pudiera resultar de un examen detallado de la documentación obrante en el expediente.

2.2.2. Deudas por operaciones de crédito pendientes de amortización

Más problemático resulta el apartado relativo a las operaciones de crédito concertadas por la Mancomunidad.

Según los datos aportados, dichas operaciones son las siguientes:

–Un contrato de préstamo, concertado con Caixa Ourense el 25 de abril de 1996, por importe de cincuenta millones de pesetas.

–Un crédito en cuenta corriente hasta cuarenta y cuatro millones de pesetas, concertado con Caixa Galicia el 29 de febrero de 2000, previéndose su vencimiento el 28 de febrero de 2001. En esa fecha, sin embargo, y según información verbal proporcionada por la secretaria interventora de la Mancomunidad, no fue posible cancelar la operación, por lo que fue refinanciada mediante su conversión en un crédito a largo plazo.

–Un crédito en cuenta corriente hasta 8.900.000 pesetas, concertado con Caixa Galicia el 7 de abril de 2000 con vencimiento a 30 de abril de 2003.

Nos encontramos, pues, con dos operaciones a largo plazo, y una operación a corto plazo que, al parecer, con posterioridad a la solicitud de separación de Chandrexa de Queixa, fue convertida en operación de crédito a largo plazo.

La situación es compleja. En un primer término, en lo que se refiere a las operaciones concertadas a largo

plazo desde un principio, nos encontramos con obligaciones de carácter plurianual de la mancomunidad. Esto significa que la relación contractual se traba, exclusivamente, entre la mancomunidad y la entidad de crédito, sin que los municipios sean parte en el contrato.

Evidentemente, esto no significa que los municipios no tengan obligaciones derivadas de esas operaciones de crédito. Lo que sucede es que esas obligaciones se circunscriben al orden interno de relaciones entre la mancomunidad y sus miembros, o, lo que es lo mismo, no surgen directamente de la operación de crédito, sino al amparo de la obligación general de los municipios de contribuir a las cargas generales de la mancomunidad. Esta obligación, como ya decíamos a propósito de las deudas por servicios, se concreta, anualmente, en los presupuestos aprobados por la mancomunidad, en los que se consignan los ingresos que deben aportar los ayuntamientos miembros en ese ejercicio.

Lo que se plantea aquí es si, ante una obligación plurianual, a medio o largo plazo, de la mancomunidad, y ante la eventual separación durante dicho plazo de uno de sus miembros, cabe sostener la pervivencia, para el miembro separado, de la obligación de contribuir al pago de dicha obligación (bien mediante su amortización anticipada, como parece desprenderse de la liquidación practicada, bien mediante su amortización diferida, mediante el pago de cuotas periódicas a la mancomunidad).

No existe solución normativa expresa a este supuesto, ni en la legislación de régimen local vigente, ni en los estatutos de la Mancomunidade das Terras do Navea-Bibei (la referencia del artículo 15, párrafo 1.º, a la necesidad de liquidar las deudas entre municipio y mancomunidad no puede invocarse, ya que no resuelve la cuestión previa de existencia de una deuda del municipio para con la mancomunidad). La respuesta, por tanto, debe inferirse del análisis de la situación obligacional de los sujetos interesados.

En principio –y con carácter general– la respuesta al interrogante planteado debe ser negativa: la obligación plurianual de la Mancomunidad no equivale, sin más, a una obligación solidaria o parciaria de los municipios; tampoco se transmite, automáticamente, a éstos (téngase en cuenta que ni siquiera tiene por qué ser financiada con aportaciones de los ayuntamientos: teóricamente, podrían destinarse a ella ingresos propios de la Mancomunidad, como tasas o –en el caso de que el crédito financiase inversiones– rendimientos de Derecho privado). Es la Mancomunidad la que contrae una obligación plurianual, y los ayuntamientos, sencillamente, tienen una obligación genérica de contribuir a los gastos de la Mancomunidad, obligación genérica al amparo de la que surgen obligaciones concretas, nacidas con la entrada en vigor de los presupuestos de la Mancomunidad, año a año (o a través de acuerdos específicos –por ejemplo, un convenio *ad hoc* entre la mancomunidad y los ayuntamientos– que no consta que se produjesen en el caso concreto que nos ocupa). Al cesar el municipio en su condición de miembro de la mancomunidad, no se produce un supuesto de sucesión (salvo que expresamente se pueda estipular lo contrario para determinadas relaciones jurídicas) y cesa la obligación de contribuir a las cargas de la Mancomunidad, con lo que falta el supuesto previo para, en lo sucesivo, imponer aportaciones anuales vía presupuesto.

Es significativo, a este respecto, que la única referencia encontrada en el Derecho local español a las operaciones de crédito a largo plazo de las mancomunidades (contenida en el artículo 84 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón) prevea la posibilidad de que las operaciones de crédito concertadas por una mancomunidad sean avaladas "por los municipios que la integren, cuando el patrimonio propio de la mancomunidad o sus recursos ordinarios no sean suficientes para garantizar dicha operación". Añade la ley aragonesa que "en estos casos, a efectos de la autorización del endeudamiento" (se entiende que cuando proceda conforma a la Ley de haciendas locales) "se computarán como recursos ordinarios y carga financiera el conjunto de aquellos y ésta en los municipios avalistas".

Evidentemente, la legislación aragonesa no es aplicable –ni siquiera supletoriamente– a las mancomunidades gallegas. Sin embargo, esta norma resulta ilustrativa de la interpretación que aquí sostenemos, y por ello se invoca, a efectos interpretativos, en la medida en que el artículo 84 de la ley aragonesa no regula, propiamente, las operaciones de crédito de las mancomunidades (que tienen el mismo régimen jurídico que en Galicia) sino sólo la posibilidad de su aval por los municipios, partiendo de una consecuencia jurídica inherente a ese régimen común a las operaciones financieras de las entidades locales, que no es otra que la que aquí se defiende: si la ley aragonesa prevé la posibilidad de que las obligaciones de la mancomunidad sean avaladas por los municipios, es porque, en sí mismas, son obligaciones imputables en exclusiva a la mancomunidad. Es por ello lógico que, a la hora de analizar el riesgo de la operación, en caso de ser avalada, la legislación aragonesa exija computar la carga financiera y los recursos del avalista, solidariamente avalado con el acreditado o prestatario. *A contrario sensu*, al no ser el municipio ni prestatario acreditado ni avalista, no resulta obligado frente a la entidad de crédito, y no siendo parte en la operación, no se tiene en cuenta ni sus recursos ni su carga financiera para evaluar el riesgo de la operación.

En resumen: el Ayuntamiento de Chandrexa no se obligó de forma plurianual con la entidad de crédito: lo hizo la Mancomunidad, afectando sus propios ingresos –aunque procedentes de los municipios–. La posible

deuda del Ayuntamiento de Chandrexa, por tanto, sólo surge en razón de su vinculación a la Mancomunidad, como miembro de la misma, y tal obligación interna sólo puede dimanar, o de un acuerdo específico entre la mancomunidad y el ayuntamiento (que no nos consta), o del presupuesto mancomunado, vinculante para los ayuntamientos, pero de vigencia anual. No existiendo obligación, lógicamente, no puede existir deuda.

Esta primera conclusión general arrojaría el resultado de que, no adeudando todavía el Ayuntamiento de Chandrexa las cuotas pendientes de capital e intereses, correspondientes a anualidades futuras, de las operaciones de crédito vivas de la mancomunidad, no pueden imputársele esas cuotas futuras como deuda actual con la mancomunidad. Tampoco, desde el momento en que deje de ser miembro de la mancomunidad, podrán imponérsele aportaciones, como es lógico.

Sin embargo, esta regla general no es suficiente, por sí sola, para explicar el complejo fenómeno producido, y adolece de un excesivo formalismo que se antoja insatisfactorio. A lo largo de este dictamen se ha invocado ya, en varias ocasiones, el principio general del Derecho que prohíbe el enriquecimiento injusto. No resulta posible obviar, en este sentido, la realidad económica material de las mancomunidades, cuya personalidad jurídica no siempre se corresponde con una sustantividad propia, material, económica y administrativamente equivalente, y que con frecuencia no es más que una pantalla tras la que se oculta la simple suma de los esfuerzos de los municipios integrantes. Quiero con esto decir que en la práctica es frecuente que las mancomunidades operen, más que como verdaderas administraciones públicas formalmente independientes, como meros intermediarios entre los ayuntamientos, de una parte, y las terceras personas con que estos entran en relación (por ejemplo, concesionarios, proveedores, etcétera), de otra. No quiero con esto afirmar que el dato de la personalidad jurídica propia de la Mancomunidad deba ser apartado, como un simple formalismo carente de contenido, ya que, evidentemente, no lo es. Se trata, simplemente, de llamar la atención sobre el hecho de que las circunstancias en que opera la Mancomunidad invitan a modular, caso por caso, atendiendo a las peculiares relaciones que concurran, las consecuencias jurídicas que la personificación de la mancomunidad, abstractamente considerada, pudiera tener.

En el caso de las operaciones de crédito, existen circunstancias que pueden llevar a modificar esa interpretación general que hemos obtenido líneas atrás. En este sentido, cobra especial importancia el destino que se haya dado al dinero obtenido a préstamo. No se nos ha informado acerca de cuál ha sido el destino de dichos ingresos, por lo que en este ámbito sólo cabe hacer conjeturas. Un primer supuesto –que no cabe descartar, aunque el destino ordinario de las operaciones de crédito sea la financiación de inversiones– es el de que esos ingresos se hayan dedicado, al menos en parte, a atender gastos corrientes ya consumados en el momento de la liquidación. En este caso –y para la parte destinada a dichos gastos– la obligación del Ayuntamiento de Chandrexa de contribuir hasta la total cancelación de la deuda de la Mancomunidad es clara, y lo es porque el Ayuntamiento de Chandrexa se vio beneficiado por ese gasto corriente financiado por una operación de crédito. El principio de enriquecimiento injusto desplegaría aquí toda su fuerza, ya que el endeudamiento de la Mancomunidad no se habría visto compensado por un incremento de su patrimonio, al consumirse el ingreso en un gasto corriente del que el ayuntamiento –en la proporción que le corresponda– fue beneficiario. El resultado sería un correlativo enriquecimiento del Ayuntamiento de Chandrexa, evidentemente injusto e inadmisible en nuestro ordenamiento. La consumación del gasto corriente operaría aquí como causa de la obligación de restituir dicho gasto, esto es, a la cancelación total de la deuda, que, por así decirlo, ya existía, aunque se distribuía anualmente en las aportaciones previstas en cada presupuesto. Eso sí, por la misma razón invocada (la prohibición de enriquecimiento injusto) entiendo que en ningún caso podría obligarse a Chandrexa a amortizar de modo anticipado la deuda que le corresponda, pues ello beneficiaría injustamente a la mancomunidad (y a los demás ayuntamientos mancomunados) al reducirse la base para el cálculo de intereses en cada revisión anual. De persistir la obligación, pues, persistiría del modo en que fue concebida originalmente, esto es: mediante la aportación periódica de las cuotas correspondientes.

Distinto sería el caso de que los ingresos de préstamos se hubiesen dedicado a inversiones. En este supuesto, la mancomunidad habría adquirido un patrimonio propio, cuya utilidad no se agota en su adquisición sino que persiste en el tiempo, en principio de forma indefinida.[1] A diferencia de lo que ocurría con los gastos corrientes, aquí el ayuntamiento que se separa pierde esa utilidad (si, en un futuro, quisiese utilizar los bienes de que se trate, deberá pagar por ello como cualquier otro tercero, y ello siempre y cuando se le autorice tal uso, al que en principio no tendrá derecho), utili-

1. Una posible excepción sería la del supuesto en que la inversión sea de tal naturaleza que no pudiese producir ninguna utilidad a la Mancomunidad tras la separación: por ejemplo, si la inversión hubiese sido destinada a la creación de bienes de dominio y uso público –una calle, una carretera– sitos en el término de Chandrexa. En este caso –que no consta que se produzca– parece obvio que lo que se produciría es una sucesión en la titularidad del bien, que pasaría a Chandrexa, y determinaría su subrogación en el préstamo correspondiente.

dad que es absorbida por la mancomunidad, cuyo patrimonio (e, indirectamente, el del resto de los ayuntamientos mancomunados) se incrementa, aumentando, claro está, también, en la misma proporción, sus aportaciones. El Ayuntamiento de Chandrexa ni siquiera conservaría un derecho económico correspondiente a la parte que pagó durante su permanencia en la Mancomunidad, teóricamente ejercitable en una hipotética (e incierta) disolución futura de la Mancomunidad. La separación no es, en modo alguno, una suerte de "disolución parcial" de la Mancomunidad, con reparto aplazado de patrimonio. La separación implica romper el vínculo con ese patrimonio común, y la renuncia a los derechos –tanto como la exoneración de obligaciones– derivados, exclusivamente, de la condición de miembro. En cualquier asociación o sociedad, el miembro o socio que abandone durante la vida de la sociedad dicha organización, no podrá luego, a la hora de la disolución, reaparecer –a la manera del río Guadiana– como acreedor a una parte del patrimonio social del que, al separarse, se desentendió a todos los efectos. Dicho en términos más contundentes: la renuncia a ser miembro de la Mancomunidad (salvo la posibilidad de pactos lícitos en contrario) no admite, como regla general, matices, condiciones ni reservas: si se abandona la mancomunidad, se abandona a todos los efectos, renunciándose –implícitamente y de modo necesario– a cualquier derecho vinculado a la condición de miembro de la mancomunidad.

Centrándonos ahora en la operación de crédito a corto plazo, en principio, y dada su duración inicial, es de suponer que el presupuesto anual previó las aportaciones municipales necesarias para su amortización. En este supuesto, el Ayuntamiento de Chandrexa adeudaría la cantidad correspondiente. Ciertamente, cabría argumentar que la refinanciación del crédito mediante su conversión en deuda a largo plazo, al parecer, operada con posterioridad a la declaración de Chandrexa de su voluntad de separación y a su baja en los servicios mancomunados, podría afectar a esta situación, en la medida en que Chandrexa sigue siendo miembro de la Mancomunidad, cuando menos, con efectos hasta el 27 de febrero de 2002 (tal y como razonábamos en la consideración jurídica 1.ª). Ello, sin embargo, no parece que tenga por qué ser así, por las razones que se exponen a continuación:

–En primer lugar, porque la refinanciación es una operación realizada, al igual que la operación de crédito, exclusivamente entre la mancomunidad y la entidad de crédito. De la misma manera que razonábamos la imposibilidad de trasladar automáticamente el carácter plurianual de una obligación del ente intermunicipal a los ayuntamientos, habría que predicar ahora la misma imposibilidad con respecto a la operación de refinanciación. Lo que quiero decir es que las condiciones impuestas para la amortización de una deuda a la Mancomunidad no tienen por qué trasladarse, sin más, al régimen de aportaciones de sus miembros (aunque lo normal es que así sea). Un préstamo a la Mancomunidad no tiene por qué ser devuelto con cargo a aportaciones municipales (la mancomunidad podría tener otros ingresos, incluso los posibles rendimientos económicos de la inversión financiada); del mismo modo, aun en el caso de que se devuelva con cargo a esas aportaciones, estas no tienen por qué ajustarse exactamente al ritmo de amortización de la operación pactada (cabría, por ejemplo, exigir una aportación mayor, bien para realizar una amortización anticipada, bien para capitalizar la Mancomunidad, posibilitando inversiones intermedias con cargo a dichas aportaciones). En el caso que nos ocupa, es evidente que la Mancomunidad, al acordar la refinanciación, conocía ya la voluntad secesionista del Ayuntamiento de Chandrexa, dato sobre la base del cual puede, evidentemente, sostenerse la razonabilidad de exigir a ese miembro que proyecta separarse liquidar su deuda en el estado en que se encontraba, y ello debido a que su situación como miembro de la Mancomunidad es ya meramente transitoria y, por tanto, puede –y quizá debe también– ser tenida en cuenta a la hora de planificar y gestionar la mancomunidad con vistas al futuro. No parece precisamente justo –ni conforme a los principios de buena administración– que los órganos de la Mancomunidad deban estar obligados a extender a quien decide abandonar, a corto plazo, dicha organización, los beneficios que sobre el régimen futuro de las aportaciones municipales pueda suponer el esfuerzo gestor que lleva a obtener dicha refinanciación; en este caso, suponemos que la obligación de Chandrexa de aportar la cantidad íntegra precisa para la cancelación ya existía antes de la refinanciación, y que el Ayuntamiento decidió separarse siendo consciente de dicha deuda; ninguna obligación tendría la mancomunidad de eximirle de esa deuda, resultado al que, en principio, conduciría la disolución de dicha deuda en el deber general de contribuir a las cargas comunes mediante cuotas periódicas, ya que ese deber general –base de la obligación futura de contribuir– es inherente a la condición de miembro de la Mancomunidad, y desaparece al perderse ésta. Ello no quiere decir que el beneficio obtenido con la refinanciación no sea extensible a Chandrexa, que todavía es miembro de la Mancomunidad, pero lo será en los mismos términos que para los demás, esto es: traducido a la división en aportaciones periódicas de una deuda que, en su integridad, ya existía (circunstancia ésta que, en cambio, no concurría en las operaciones de crédito a largo plazo, donde los ayuntamientos no adeudaban la cuota íntegra, al no haberse previsto tal aportación).

–Al margen de lo anterior, si el destino de la operación de tesorería fue alimentar gastos corrientes, la solución debe ser, claramente, la de la obligación del Ayun-

tamiento de Chandrexa de pagar su parte íntegra (aunque sea en cuotas periódicas), por los razonamientos ya esgrimidos al hablar de las operaciones de crédito a largo plazo.

2.3. Posibilidad de disolución de la Mancomunidad

El análisis efectuado no agota, ciertamente, la problemática de la situación planteada. Y es que no resulta aventurado conjeturar que la separación del Ayuntamiento de Chandrexa de Queixa pueda ocasionar –a la vista de las obligaciones plurianuales contraídas por la Mancomunidad, que, como vimos, podrían no alcanzar, total o parcialmente, al ayuntamiento separado una vez consume dicha separación– una grave situación de quebranto económico al ente intermunicipal, que –privado del esfuerzo de uno de sus miembros– pueda imposibilitarle el hacer frente a dichas obligaciones. Sin embargo, ello no es argumento para sostener una interpretación contraria a la aquí defendida. En realidad, y para estos supuestos, el Derecho local ha previsto un mecanismo alternativo, como es la disolución de la Mancomunidad.

En efecto, el artículo 18 de los estatutos de la Mancomunidad establece, entre las causas de disolución de la entidad, la insuficiencia de recursos para llevar a cabo los fines previstos en la constitución de la Mancomunidad [artículo 18.b)]. Si la separación de Chandrexa produce esa insuficiencia financiera, la solución que el ordenamiento prevé no es la imposición a Chandrexa de una obligación material de seguir vinculado económicamente a la Mancomunidad hasta que esta salde sus deudas –algo que no consideramos correcto– sino, pura y simplemente, la disolución de la Mancomunidad. A través de este mecanismo, se produce un fenómeno de sucesión, en virtud del cual la obligación plurianual de la Mancomunidad se transmite a los ayuntamientos (que serían, por así decirlo, sus herederos) al desaparecer aquélla. De ese modo, se consigue el reparto probablemente más justo de los costes de un proyecto institucional que –por las razones que sean, irrelevantes para los efectos de este informe– no ha tenido el éxito deseado. Por otra parte, los ayuntamientos sucesores de la Mancomunidad no se verían obligados a amortizar anticipadamente los créditos pendientes, ya que se subrogarían en la posición de aquella, beneficiándose de su régimen de pagos aplazados. La disolución, por otra parte, no impide que los ayuntamientos interesados puedan constituir, si lo desean, una nueva mancomunidad.

En todo caso, no siendo el objeto de este informe dictaminar sobre esta hipotética disolución, me limito a apuntar la existencia de esta alternativa, y a recomendar su consideración detenida por parte de los órganos gestores de la Mancomunidad.

3. Conclusiones

Dada la complejidad y extensión del presente dictamen y a los efectos de lograr la mayor claridad posible en este delicado asunto, se exponen a continuación las conclusiones obtenidas:

1.º) Desde el punto de vista procedimental, la separación del Ayuntamiento de Chandrexa debe acordarse a través del correspondiente procedimiento de modificación estatutaria. En cuanto a la liquidación, se considera que se halla vinculada de tal modo a la separación que no cabe aislarla de su contenido (a lo sumo, el acuerdo de separación podría limitarse a establecer las bases y criterios conforme a los que pudiese concretarse dicha liquidación en un momento posterior).

De acuerdo con lo anterior, el Ayuntamiento de Chandrexa continúa, a día de hoy, perteneciendo a la Mancomunidad, al no haberse tramitado el expediente. Sin perjuicio de ello, y dado que comunicó su voluntad de separarse el 26 de febrero de 2002, y que no se le puede considerar responsable de la falta de tramitación del expediente de separación, el futuro acuerdo de separación podría referir sus efectos al 27 de febrero de 2002, sin perjuicio de la suspensión de sus efectos hasta tanto no se abonen las deudas pendientes, conforme al artículo 15, párrafo 1.º de los estatutos de la Mancomunidad.

La liquidación aprobada el 7 de mayo de 2001 debe reputarse nula de pleno derecho, en tanto que acto finalizador del expediente de separación, por motivos de forma, al tratarse de un contenido propio del acuerdo de separación, que no ha seguido la tramitación establecida, careciendo, además, de su presupuesto previo, como es el acuerdo de separación.

2.º) En lo que se refiere al contenido de la liquidación, deben tenerse en cuenta los siguientes criterios:

–Las cuotas de servicios generales continuarán devengándose hasta que sea efectivo el acuerdo de separación.

–Las deudas por servicios no generales prestados parecen correctas, presuponiendo la realidad de su previsión presupuestaria y de los hechos determinantes de su producción (esto es, la prestación de los servicios). En lo que respecta a los criterios de reparto, debe justificarse el porqué de su elección en cada caso, así como el procedimiento seguido para su fijación.

–Las deudas por operaciones de crédito a largo plazo pendientes, correspondientes a futuras cuotas de amortización, sólo podrían imputarse (a falta de pacto específico en contrario) en el caso de que dichos préstamos financiasen gastos corrientes ya consumados o, al menos, comprometidos. En caso contrario, si han financiado gastos de capital, no cabría imputar a Chandrexa esas cuotas futuras (si bien Chandrexa perdería todo derecho sobre el patrimonio así formado), salvo la

excepción señalada en nota al pie número 1 del presente informe.

–Las deudas por operaciones de crédito a corto plazo –transformadas en deuda a largo plazo con posterioridad al acuerdo de separación unilateral de Chandrexa– sí cabe imputarlas al Ayuntamiento secesionista, presumiendo que la aportación municipal correspondiente a su cancelación completa ya estaba prevista en el presupuesto de la Mancomunidad, y, en todo caso, si fue destinada a la financiación de gasto corriente.

3.º) En el supuesto de que se estimase que la separación puede determinar la imposibilidad de sostener económicamente a la Mancomunidad, debería procederse a su disolución, conforme al artículo 18 de los estatutos, sucediendo la totalidad de los ayuntamientos al ente intermunicipal en todas sus deudas y relaciones jurídicas. ■

Acceso a la documentación de la Diputación Provincial de Huesca, obrante en depósito en el Archivo Histórico Provincial, relativa a expedientes de filiación y expósitos

Antonio Serrano Pascual
Secretario de la Diputación de Huesca

1. Antecedentes de hecho

Con fecha 26 del pasado mes de febrero, tuvo entrada en esta corporación un escrito de la directora del Archivo Histórico Provincial, indicando que el 14 de mayo de 1993 la Asesoría Jurídica de esta Diputación emitió, a petición de dicho Archivo, un informe sobre el acceso a los documentos relativos a filiación y expósitos, producidos por la Diputación Provincial de Huesca –y que conserva en depósito dicho Archivo Histórico, según la oportuna acta de 6 de febrero de 1992–, cuyos criterios se han aplicado hasta la actualidad.

La interesada considera, sin embargo, que parece necesario que se revisen los indicados criterios de acceso y que se determinen los requisitos para su consulta y los plazos de reserva para los mismos, a la vista del tiempo transcurrido y de la experiencia práctica adquirida, ya que, según refiere, los órganos judiciales a los que se pide autorización, la conceden siempre al titular de un expediente, "sin examinar previamente la documentación ni considerar por tanto la posible existencia de datos de terceras personas más dignas de protección; por otra parte los ciudadanos afectados encuentran cierta dificultad para conocer a qué órgano judicial deben dirigirse y se observa que algunos juzgados se inhiben y que las autorizaciones vienen otorgadas unas veces por el juzgado decano, otras por el de guardia, sin un criterio fijo".

Legislación aplicable:

–Constitución española, de 1978.

–Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local –LRL–.

–Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común –LPAC–.

–Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español.

–Ley 6/1986, de 28 de noviembre, de archivos de Aragón.

–Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón –LALA–.

–Ley del Registro Civil, de 8 de junio de 1957, y Reglamento del Registro Civil, de 14 de noviembre de 1958, modificado por el Real decreto 1917/1986, de 29 de agosto.

2. Fundamentos de derecho

Primero. Según se desprende del artículo 105.b) de la Constitución española, la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Segundo. La legislación estatal de régimen local aplicable a la cuestión objeto de análisis está constituida, especialmente, por la LRL –legislación estatal básica–, cuyo artículo 70.3 dispone que todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, letra b), de la Constitución, añadiendo este precepto que la denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecta a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada. Su desarrollo reglamentario lo encontramos en el artículo 207 del ROF, norma estatal de mero carácter supletorio, que reitera lo reflejado en el citado artículo 70.3 de la LRL.

Tercero. Entre la legislación estatal de carácter general que desarrolla el citado artículo 105.b) de la CE, debe tenerse en cuenta, especialmente, a los efectos que aquí interesan, la siguiente:

–La LPAC, cuyo artículo 35, cuando reconoce los derechos de los ciudadanos, incluye en el apartado h) el acceso a los registros y archivos de las administraciones públicas en los términos previstos en la Constitución y