

ceso participativo aquel que de manera integral contempla las siguientes fases:

a) Fase de información, mediante la que se trata de difundir al conjunto de la ciudadanía afectada la materia o proyecto sobre el que se quiere pedir la participación, utilizando los medios convenientes.

b) Fase de debate ciudadano, mediante la cual y empleando las metodologías adecuadas se promueve el diagnóstico, debate y propuestas de la ciudadanía.

c) Fase de retorno, mediante la que se traslada a las personas participantes y al conjunto de la ciudadanía el resultado del proceso.

Artículo 35. Utilización de metodologías participativas

El programa de actuación municipal preverá cada año, a propuesta del alcalde/sa, o del Consejo de Ciudad, qué proyectos se impulsarán mediante estas metodologías y se recogerán las experiencias cada año en una memoria de evaluación de estos procesos.

Disposiciones adicionales

Primera. El ayuntamiento promoverá la elaboración de una carta ciudadana que ayude a clarificar, difundir y utilizar los medios convenientes para el mejor ejercicio de los derechos ciudadanos de información, consulta, asociación, reunión y participación.

Segunda. El ayuntamiento promoverá la elaboración de un plan integral o director de participación para mejorar la organización municipal y hacerla más permeable a las iniciativas ciudadanas, favoreciendo la estructuración y consolidación del tejido asociativo, así como el interés de la ciudadanía para intervenir en la mejora de su ciudad.

Tercera. La aparición de nuevos modelos, experiencias o sistemas que favorezcan la participación ciudadana en las acciones del gobierno local podrán ser incorporados, a propuesta del Consejo de Ciudad, por el alcalde/sa, a no ser que supongan una modificación de este reglamento. En tal caso será necesario que sea aprobado por el Pleno de la corporación. ■

Sobre el pluralismo político en las mancomunidades de municipios

Francisco Cacharro Gosende
Vicesecretario de la Diputación de Ourense

1. Antecedentes

En sesión ordinaria celebrada el pasado 21 de octubre de 2003, la Comisión Informativa de Patrimonio, Go-

bierno y Régimen Interior de esta Diputación Provincial trató una moción del PsdeG-PSOE sobre pluralismo político en las mancomunidades, en la que se pedía *“que se realice un informe jurídico completo das mancomunidades que existen na provincia que non recollen a representación plural conforme co artigo 141 da Lei de administración local de Galicia”*, y, en segundo término, *“que se leven a cabo as accións legais oportunas para reclama-lo cumprimento da lei e aplicar este principio constitucional”*. En el curso de la sesión, dicha moción no llegó a ser dictaminada, al aceptarse, por parte de la Comisión, la propuesta formulada por la Presidencia para que se emitiese el informe solicitado en el punto primero y que a la vista del mismo se estudiase el asunto en la siguiente comisión, en la que se determinaría si procede –o no– someterlo al Pleno de la corporación.

Sobre la base de dichos antecedentes, se ha procedido a la elaboración del presente informe, en que se analizan las cuestiones planteadas por dicha moción, que a mi juicio son las cuatro siguientes:

a) Existencia de un principio constitucional que obligue a que en las mancomunidades de municipios se encuentren representados todos los grupos políticos existentes en los ayuntamientos mancomunados.

b) Significado y alcance del artículo 141.1, párrafo 2, de la Ley de Administración local de Galicia.

c) Regulación de la composición de los órganos de gobierno de las mancomunidades de la provincia de Ourense, y su grado de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 141 de la LALG.

d) Procedencia del ejercicio de acciones legales en la materia por parte de la Diputación Provincial de Ourense.

Tales cuestiones se tratan, de forma separada y sucesiva, en las consideraciones jurídicas que siguen.

2. Consideraciones jurídicas

2.1. Existencia de un principio constitucional que obligue a que en las mancomunidades de municipios se encuentren representados todos los grupos políticos existentes en los ayuntamientos mancomunados. Consideraciones generales sobre la naturaleza de las mancomunidades

En la moción del PsdeG-PSOE se alude, en dos ocasiones, a un principio o principios constitucionales que –según dicha moción– obligarían a que en los órganos de gobierno de las mancomunidades estuviesen representados la totalidad de los grupos políticos existentes en los ayuntamientos mancomunados. Así, en la exposición previa, justificativa de la propuesta de acuerdo en que consiste la moción, se afirma que *“unha cuestión absolutamente inaceptable é a non adecuación ós principios constitucionais de que nesas entidades estean*

representados todos los grupos con representación no Concello”; y en el punto 2 de la propuesta se pide el ejercicio de acciones legales para “reclama-lo cumplimiento da lei e aplicar este principio constitucional”.

Aun cuando no se ha pedido un dictamen sobre este extremo en particular (que la moción, en los términos en que está redactada, parece dar por sentado como algo indiscutible) se ha estimado precisa su consideración previa en este informe, dado que, desde el punto de vista jurídico, la existencia en esta materia de un principio constitucional como el enunciado por la moción –al ser obligatoria su consideración a la hora de interpretar las normas legales y reglamentarias de aplicación– podría ser determinante de la solución que se de a los problemas interpretativos que la ambigua redacción del artículo 141 de la LALG suscita, y ello sin contar con la posibilidad de que dicho principio pueda gozar de eficacia normativa directa. Por otra parte, el análisis de la aplicación de dicho principio constitucional a las mancomunidades comporta, necesariamente a mi entender, una reflexión sobre la peculiar naturaleza de estas entidades asociativas.

Entrando ya en el fondo de la cuestión, se advierte en primer lugar que nuestra Constitución no contiene ninguna norma específica sobre las mancomunidades de municipios, cuya realidad, a mi juicio, ni siquiera contempla (la referencia a la posibilidad de creación de “agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”, contenida en el artículo 141.3, tiene por objeto a los entes locales intermedios, de carácter sustantivo, como comarcas o, en su caso, áreas metropolitanas, de una naturaleza análoga a la de las provincias e islas, en tanto que agrupaciones forzosas, y no meras asociaciones voluntarias como las mancomunidades, que no son entes intermedios propiamente dichos, ya que no representan ningún escalón territorial intermedio entre municipio y provincia, ni gozan de sustantividad, siendo su naturaleza puramente instrumental de los municipios que las integran; en este sentido se ha pronunciado, implícitamente, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, y en la 214/1989, de 1 de diciembre).

Por otra parte, la moción del PSdeG-PSOE no explicita a qué concreto principio constitucional se refiere. Pero parece claro que ese principio no puede ser otro que el del pluralismo político, que en nuestra Constitución aparece recogido como un valor superior del ordenamiento jurídico en el artículo 1.1, a cuyo tenor “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Por su parte, el artículo 6 de la Constitución señala, en su primer inciso, que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad

popular y son instrumento fundamental para la participación política”.

Lógicamente, una exégesis acabada del contenido de estas normas constitucionales excede de las posibilidades de este informe. A los efectos de la cuestión aquí debatida entiendo que basta con señalar que, del juego combinado de los artículos 1.1 y 6 de la Constitución, puesto en relación con el conjunto de la regulación constitucional de los poderes del Estado (que emanan del pueblo, artículo 1.2 de la CE) se puede concluir que dicho valor superior implica, no sólo la interdicción de toda norma que impida la coexistencia social de diversas opciones políticas en los distintos ámbitos de la vida comunitaria, sino asimismo la exigencia de que esas opciones políticas existentes en la colectividad, en la realidad social, puedan llegar a formar parte, mediante los oportunos mecanismos electorales, de los poderes legislativo y ejecutivo, en sus diversas dimensiones territoriales (estatal, autonómica y local). La propia Constitución establece normas específicas para la elección de los órganos de gobierno municipales (artículo 140) y provinciales e insulares (artículo 141), defiriendo a la legislación electoral –con mayor o menor detalle, según los casos: por ejemplo, para las provincias sólo se exige que su gobierno corresponda a corporaciones de carácter representativo, dejando una mayor libertad al legislador para la determinación de los mecanismos electivos concretos.

A mi juicio, la eficacia normativa directa del hecho de que el pluralismo político constituya un valor superior del ordenamiento jurídico no va, por sí sola, más allá del doble efecto apuntado: negativamente, la prohibición de toda norma que impida la realidad del pluralismo político en la sociedad; y, en un sentido positivo, la obligación de que los órganos que ejerzan el poder legislativo y ejecutivo en los distintos niveles de organización territorial del Estado sean elegidos democráticamente, en el marco de pluralismo expresado por el sistema de partidos políticos, según se establezca en la propia Constitución y, complementariamente, en la legislación electoral.

La exigencia de que el pluralismo político del cuerpo electoral –de la comunidad, en definitiva– tenga su reflejo en las corporaciones municipales y provinciales es evidente e indiscutible, al concretarse con claridad en los artículos 140 y 141, estableciéndose sus mecanismos en la legislación electoral. La pregunta que la moción del PSdeG-PSOE plantea es si esa exigencia constitucional es trasladable, sin más, en sus mismos términos, al resto de las entidades locales, y en concreto, a las mancomunidades de municipios, en el sentido apuntado en la moción de que en dichas mancomunidades se encuentren representados todos los partidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones electorales con representación municipal. Por lo que se refiere a

las agrupaciones de municipios diferentes de la provincia a que alude el artículo 141.3 de la Constitución, y en la medida en que supongan la institucionalización de una realidad territorial y social con sustantividad propia –una comarca o, con ciertos matices, un área metropolitana, cuya naturaleza dependerá de su concreta configuración legal en cada comunidad autónoma– entiendo que, con el artículo 1.1 de la Constitución en la mano, el pluralismo político propio de esa colectividad debe tener su reflejo en sus órganos de gobierno, y a tal efecto la legislación de las comunidades autónomas que las cree podría incluso establecer sus propias circunscripciones (artículo 152.3 de la CE). Téngase en cuenta, además, que esas colectividades gozarán de autonomía política y administrativa, en los términos señalados por la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 (cuyo instrumento de ratificación, por parte del Reino de España, incluye a las colectividades contempladas en los artículos 140 y 141 de la Constitución –y no incluye, por tanto, a las mancomunidades–, en los términos que comentaremos), autonomía que –en tanto que capacidad política de autogobierno de una comunidad jurídicamente reconocida como tal– en un Estado democrático no puede ser ejercida por órganos que no representen a esa comunidad. Obviamente, los mecanismos para el reflejo del pluralismo político pueden ser múltiples, y para estas entidades será la legislación de las comunidades autónomas la que los fije.

Pero el objeto de nuestro análisis no son esas entidades locales intermedias que, al amparo de la Constitución, pueden crear las comunidades autónomas, institucionalizando así colectividades con sustantividad propia, sino las mancomunidades de municipios, que no institucionalizan a ninguna colectividad diferenciada –de ahí su carácter contingente y voluntario–, y la indefinición, *a priori*, de su ámbito territorial, que en principio depende únicamente de la voluntad de asociación de los municipios (cabén mancomunidades interprovinciales, e incluso la legislación de alguna comunidad autónoma –como es el caso de Aragón– permite la constitución de mancomunidades de ámbito intercomunitario; esta misma previsión figura en el proyecto de ley de medidas para la modernización del gobierno local, actualmente en tramitación parlamentaria). Es importan-

te, a mi juicio, subrayar este hecho: las mancomunidades no representan a ninguna comunidad diferenciada, no son órganos de gobierno de ninguna colectividad política ni jurídicamente reconocida como tal. Son, por el contrario, simples asociaciones entre distintas colectividades municipales, que conservan su específica sustantividad diferencial. De ahí que la legislación vigente no permita que las mancomunidades puedan asumir la totalidad de las competencias municipales (porque ello vaciaría de contenido propio a las colectividades municipales asociadas), y establezca claramente que la asociación sólo pueda tener como finalidad “la ejecución en común de obras y servicios determinados” de competencia de los municipios que se mancomunan (apurando un poco más la precisión expresiva, debería decirse que los municipios, como tales, no se mancomunan: lo que se mancomuna son sólo unas concretas obras o unos determinados servicios municipales). De ello deriva el hecho de que las mancomunidades carezcan de competencias propias¹ –todas sus competencias son delegadas por los municipios–, sin perjuicio de que la ley y los estatutos le puedan atribuir potestades, las cuales, congruentemente con lo dicho, sólo podrán ser ejercidas en los ámbitos competenciales delegados, y con sujeción a lo que el acuerdo de delegación establezca en cada caso. Igualmente, de esta naturaleza vicaria, puramente instrumental con respecto a los municipios, deriva el hecho de que las mancomunidades carezcan de autonomía propia. Entiéndaseme bien: los actos y disposiciones generales emanados de las mancomunidades pueden estar amparados en la autonomía local, pero no en una autonomía propia de la mancomunidad, sino en la autonomía de los municipios por cuya cuenta actúan. Esto es: las mancomunidades actúan en régimen de autonomía sólo en la medida en que participan de la autonomía propia de los municipios que las integran, al ejercer las competencias que éstos les delegan y por cuya cuenta, en última instancia, actúan, y todo ello en la medida en que los municipios se lo permitan. Por esta misma razón, la mancomunidad puede perfectamente hallarse sometida a un régimen de tutela por parte de los municipios [por ejemplo, los estatutos de la mancomunidad pueden sujetar a ratificación o autorización municipal previa de carácter discre-

1. No es obstáculo a esta afirmación la errónea pretensión del artículo 147 de la LALG de atribuir una suerte de competencias propias a las mancomunidades, algo a todas luces contradictorio con la naturaleza de estas entidades asociativas (una norma, por cierto, que constituye un caso único en el Derecho local español: no hay una sola ley de régimen local en toda España que atribuya competencias a las mancomunidades, hecho que desde luego avala el reproche que se acaba de formular a este desafortunado artículo 147 de la LALG). En todo caso, el análisis del artículo 147 revela la inanidad de tales “competencias”: la primera de ellas –la administración y defensa de su patrimonio– es más una potestad que una competencia, y en todo caso su virtualidad dependerá de lo que dispongan los estatutos –que, por ejemplo, pueden prohibir la enajenación del patrimonio común sin autorización expre-

sa de los municipios–; la segunda –la ejecución de obras y la prestación parcial o integral de los servicios de su interés– depende igualmente de los fines que los estatutos asignen a la mancomunidad y las competencias que los municipios le deleguen (¿o acaso hay que entender que la mancomunidad, financiada e integrada por los municipios, concebida a su exclusivo servicio, pueda tener intereses distintos a los de los municipios que la integran y sostienen?; por último, el apartado c) del artículo 147 contempla como competencias de la mancomunidad “aquellas otras que le sean delegadas o encomendadas por otras administraciones públicas”, y, por ende, no hace sino confirmar el criterio aquí sostenido sobre la carencia de competencias propias de las mancomunidades.

cional determinados actos de los órganos mancomunados, entre otros, los actos de administración del patrimonio que tan alegremente el artículo 147.a) de la LALG atribuye como competencias a las mancomunidades].

En suma: las mancomunidades no son órganos de gobierno de ninguna comunidad política diferenciada –como sí lo son los ayuntamientos respecto de los municipios, o las diputaciones respecto de las provincias–. Las mancomunidades son meros instrumentos –dotados, eso sí, de personalidad jurídica, cuya realidad es puramente instrumental– para la gestión en común de asuntos correspondientes a distintas comunidades, con el fin exclusivo de mejorar la gestión de dichos asuntos, que siempre seguirán siendo de interés y de competencia municipal.

Pues bien: si esto es así, no veo ninguna razón por la que deba afirmarse que la Constitución exige que el pluralismo político reflejado en los ayuntamientos haya de trasladarse, sin más, a los órganos de la mancomunidad. El pluralismo político se expresa –se debe expresar– en los ámbitos para ello configurados por la Constitución, es decir: en el marco de las colectividades en las que se establece un nivel propio de gobierno. Ese nivel de gobierno es, aquí, claramente el municipal. Es a ese nivel –a través de las elecciones municipales– que la colectividad expresa su pluralismo político, determinando la composición de sus órganos de gobierno. Lo que no cabe es pretender que la colectividad se exprese en un nivel de gobierno que, sencillamente, no existe como tal. Por tal razón, entiendo que el valor superior del pluralismo político consagrado en nuestra Constitución no queda dañado por el hecho de que en los órganos de gobierno de la mancomunidad no se hallen representados todos los grupos políticos con presencia en los ayuntamientos, por la sencilla razón de que la mancomunidad no constituye ni representa a ninguna colectividad reconocida, desde el punto de vista constitucional, a los efectos de la expresión del pluralismo político. No quiero decir con ello, evidentemente, que no se pueda postular –desde una lógica puramente política– dicha representación; ni que una ley –estatal o autonómica– o los propios estatutos de una mancomunidad, no puedan recoger ese postulado político y convertirlo en norma de obligado cumplimiento.² Lo que aquí se quiere señalar es, exclusivamente, que la Constitución no lo exige, y que, por consiguiente, desde una lógica puramente jurídica –como es la de este informe– no cabe sostener la afirmación contenida en la moción del PSdeG-PSOE acerca de “a

non adecuación ós principios constitucionais de que nesas entidades estean representados tódolos grupos con representación no Concello”.

A mayores, la opinión sostenida en este informe cuenta con el aval de que ni las Cortes Generales, al dictar la legislación básica estatal y al ratificar la Carta Europea de la Autonomía Local, ni los parlamentos de ninguna comunidad autónoma –excepto el de Galicia, en los términos que examinaremos en la consideración jurídica siguiente– han establecido la necesidad de siquiera tener en cuenta el pluralismo político existente en los ayuntamientos a la hora de configurar los órganos de gobierno de las mancomunidades. Es conocida la regulación que la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, hace de las mancomunidades, en su artículo 44, limitándose a señalar que “en todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados” (sin que este inciso admita, a mi modo de ver, una lectura favorable a la tesis sostenida por el grupo provincial del PSdeG-PSOE: lo que está representado en la mancomunidad es el ayuntamiento, no el municipio, es decir, no la colectividad social; por dicha razón, basta a mi entender con que la mancomunidad esté dirigida por órganos integrados por representantes de los ayuntamientos, de acuerdo con la voluntad de éstos plasmada en los correspondientes acuerdos, para que se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 44). Tampoco el artículo 10 de la Carta Europea de la Autonomía Local –que reconoce el derecho de asociación de las entidades locales, una de cuyas manifestaciones lo constituyen las mancomunidades– recoge tal exigencia. Resulta igualmente ilustrativa la legislación estatal supletoria, dictada por el Estado para el supuesto de ausencia de normas autonómicas. Así, ni los artículos 35 y 36 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (aprobado por el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril) ni los artículos 31 a 38 del Reglamento de población y demarcación territorial (aprobado por el Real decreto 1690/1986, de 11 de julio) contienen ninguna indicación al respecto, remitiendo siempre al operador jurídico a lo que dispongan los estatutos de cada mancomunidad. Más aún, la regla primera del artículo 140 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (aprobado por el Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre) señala que, a falta de regulación expresa en los estatutos de las mancomunidades, regirá la siguiente norma: las comisiones gestoras o juntas de mancomunidades estarán integra-

2. Ello no obstante, la naturaleza de las mancomunidades hace que tal postulado sea extraordinariamente difícil de llevar a la práctica sin riesgo de producir importantes distorsiones en la formación de la voluntad del órgano mancomunado, por los efectos que la combinación de la representación territorial con la política puede arrojar (que podrían llevar a que un partido

que sólo gobernase una minoría de ayuntamientos obtuviese, en cambio, el control efectivo de la mancomunidad) como, en fin, por la práctica imposibilidad de diseñar una estructura perfectamente adaptable a las cambiantes circunstancias políticas.

das por dos vocales representantes de cada uno de los municipios asociados (regla que, como se verá, vino siendo la adoptada por la mayoría de los estatutos de las mancomunidades existentes). Es obvio que dicha regla no contiene ninguna alusión al pluralismo político.

Otro tanto cabe decir de la legislación del resto de comunidades autónomas: con la sola excepción de Galicia, ninguna otra comunidad autónoma española alude en su legislación a la necesidad de reflejar el pluralismo político y todas ellas –en general, con una regulación mucho más escueta que la de la ley gallega, limitándose a regular el procedimiento de constitución, disolución y modificación, y, en una palabra, dejando una mayor libertad a los municipios para la configuración de las normas de organización y funcionamiento de las mancomunidades; es decir: con un mayor respeto hacia la autonomía municipal– remiten a los estatutos la regulación de esta cuestión, sin otra condición que la de que los órganos de la mancomunidad sean representativos de los ayuntamientos, en los mismos términos enunciados en el artículo 44 de la LBRL [cfr. los artículos 23 a 32 de la Ley 7/1993, de 22 de julio, de demarcación territorial de Andalucía; 77 a 86 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón; Ley 5/1991, de 27 de febrero, de mancomunidades de municipios de las Islas Baleares; artículo 43.6 de la Ley 3/1991 de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha; artículo 36.3 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León; artículo 113 y siguientes de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña (recientemente modificada por la Ley 21/2002, de 5 de julio); Ley 6/1988, de 25 de agosto, de régimen local de Murcia; Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración local de Navarra (recientemente modificada por la Ley foral 15/2002, de 31 de mayo), y Ley 1/2003, de 3 de marzo, de régimen local de La Rioja; el resto de las comunidades autónomas no han dictado legislación sobre mancomunidades].

Este dato, evidentemente, no constituye, por sí solo, argumento jurídico alguno. Pero desde luego resulta cuando menos significativo que ni las Cortes Generales, ni el Gobierno de la Nación, ni los parlamentos del resto de las comunidades autónomas hayan contemplado, a la hora de dictar normas en la materia, la necesidad de exigir un criterio de mantenimiento del pluralismo político propio de las corporaciones municipales en su representación en las mancomunidades –y menos aún, con la extensión que le atribuye la moción del grupo provincial del PSDeG-PSOE. Si, como sostiene este grupo, existiese un principio o norma constitucional que exigiese tal cosa, es claro que toda esta normativa sería pura y sencillamente inconstitucional. A la vista de los argumentos existentes –puestos de manifiesto en el presente informe– parece más razonable pensar que tal exigencia constitucional no existe, y que la exigencia

contenida en el inciso último del párrafo 2 del artículo 141 de la LALG constituye una particular opción del legislador gallego –que, insisto, constituye un caso único en el conjunto del Derecho local español–, pero no, en ningún caso, una exigencia derivada de la Constitución.

2.2. Significado y alcance del artículo 141.1, párrafo 2, de la Ley de Administración local de Galicia

Descendiendo ya al campo de la legislación gallega en la materia (respecto de cuya extensión a materias ajenas al procedimiento de constitución de las mancomunidades, como es el caso de su organización interna, no puedo dejar de manifestar serias dudas de constitucionalidad, en la medida en que el artículo 44 de la LBRL reserva a las comunidades autónomas únicamente la regulación del procedimiento de constitución –y, en su caso, modificación y disolución– atribuyendo el resto de cuestiones a la regulación estatutaria, atribución que podría considerarse una reserva implícita a favor de la autonomía organizativa de los municipios), la base legal de la moción del PSDeG-PSOE se encuentra en el tantas veces citado artículo 141 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia, más en concreto en el último inciso de su segundo párrafo. Este párrafo segundo prescribe lo siguiente: “En el acuerdo de aprobación –se refiere a los estatutos de la mancomunidad– se designarán los representantes legales de cada ayuntamiento en la mancomunidad, en el número y condiciones previstos en los estatutos y teniendo en cuenta el pluralismo político existente en las corporaciones locales.”

Lo primero que se deduce de la lectura de esta norma es que su objeto no es la regulación del número de representantes de cada ayuntamiento en el seno de la mancomunidad, sino la regulación del acuerdo que cada ayuntamiento adopta para nombrar esos representantes. Dicho acuerdo municipal debe adoptarse, según el artículo 141.1, párrafo 2, de la LALG, cumpliendo las dos siguientes reglas:

- a) La designación de representantes debe hacerse en el número y condiciones que señalen los estatutos.
- b) La designación de representantes debe hacerse teniendo en cuenta el pluralismo político existente en las corporaciones locales.

Literalmente, esto es lo que dice el artículo 141.1.2 de la LALG. La primera de las reglas, aisladamente tomada, no plantea ningún problema: el número de representantes será el que fijen los estatutos de la mancomunidad, y a ese número –así como a las condiciones que los estatutos añadan: por ejemplo, que los alcaldes sean miembros natos– deben atenerse los ayuntamientos al realizar los nombramientos. Dicha regla, por lo demás, es congruente con el artículo 142.1.c) de la propia LALG,

que reserva a los estatutos dicha determinación. Es la segunda de las reglas –efectuar la designación teniendo en cuenta el pluralismo político existente en las corporaciones locales– la que suscita la moción del PSdeG-PSOE. Para este grupo provincial, esta segunda regla exige que en la mancomunidad –hay que entender que en la asamblea, junta o pleno de la misma– se encuentren representados todos los grupos políticos que cuenten con representación municipal. Obviamente, una exigencia semejante sólo podría cumplirse si el número de miembros de la mancomunidad se adaptase, como mínimo, al número de grupos políticos existentes en los ayuntamientos (adaptación que, por otra parte, no podría lograrse –dada la mutabilidad del número de grupos políticos municipales– si no es atribuyendo un carácter variable a dicho número, con el objeto de poder acomodarse de forma permanente a las posibles variaciones que experimente el número de grupos políticos municipales). La lectura que el grupo provincial del PSdeG-PSOE hace de este artículo pasa, por tanto, por el postulado de que la segunda regla ha de prevalecer sobre la primera, condicionando, en realidad, la capacidad de regulación estatutaria, ya que el número de representantes municipales en la mancomunidad vendría dado, como mínimo, por el de grupos políticos. No aclara la moción dos puntos, a mi juicio de radical importancia: en primer lugar, si esa representación plural ha de ser además proporcional (y, yendo aún más allá, cabría preguntarse qué tipo de proporcionalidad habría que aplicar: pura, corregida por la ley d'Hont o cualquier otro sistema); en segundo lugar, si esa representación plural debe incluir a los distintos grupos políticos existentes en cada uno de los ayuntamientos, o puede considerarlos globalmente en el conjunto de ayuntamientos mancomunados. Como puede observarse, la interpretación postulada por el grupo provincial del PSdeG-PSOE suscita, de por sí, no pocas dudas en cuanto a cuál sea su verdadero alcance (lo que revela la extrema dificultad que encierra un planteamiento semejante).

Cabe preguntarse si este planteamiento es realmente correcto. La respuesta, a mi juicio, debe ser negativa, por las razones siguientes:

a) En primer lugar, pretender que la frase “tener en cuenta el pluralismo político existente en las corporaciones locales” signifique “estar obligado a dar representación a todos los grupos políticos existentes” es, de entrada, y como mínimo, un evidente exceso de interpretación, desde el punto de vista puramente lingüístico. Es obvio que tener en cuenta el pluralismo, sin más, no equivale semánticamente a garantizarlo, ni a reflejarlo exactamente. El significado de la frase no pasa del que en el lenguaje normal cabe atribuirle: tener en cuenta, es decir, tomar en consideración, considerar. La norma no obliga tampoco a ningún resultado concreto. Más

bien lo que parece querer decir es que en la motivación del Pleno, a la hora de designar los representantes, ha de considerarse la existencia –tenerse en cuenta– del hecho de que en la corporación pueden existir distintos grupos políticos. De ahí a atribuirle el significado que la moción del PSdeG-PSOE le asigna media un abismo que las convenciones del lenguaje no permiten cruzar, y que sólo podría evitarse distorsionando gravemente el sentido de las palabras –hasta el punto de abolir su significado normal.

b) A ello hay que añadir, en segundo lugar, que si realmente el legislador hubiese querido dar a este artículo 141.1 el significado que la moción le atribuye, no se ve qué dificultad expresiva le hubiese tenido que obligar a emplear una frase tan alejada de dicho significado. Sobran ejemplos, en efecto, en la propia LALG, de supuestos en que el legislador ha querido dar a la composición de ciertos órganos locales una solución semejante a la propugnada en la moción del grupo socialista. Así, por ejemplo, al regular la Comisión Especial de Cuentas (artículo 66) o las comisiones de estudio, informe y consulta (artículo 68.5). Un contraste claro lo ofrece la regulación del Consejo Metropolitano en las áreas metropolitanas, respecto de cuya designación señala el artículo 124.3 que los miembros del Consejo serán elegidos por los ayuntamientos integrados en el área “garantizando, en todo caso, el pluralismo político existente en sus corporaciones locales”. Salta la vista la diferente redacción entre el 124.3 y el 141.1: la obligación de garantizar el pluralismo político del 124 se convierte, en el 141, en mera obligación de tener en cuenta dicho pluralismo; además, la garantía del pluralismo en las áreas metropolitanas debe darse “en todo caso”, exigencia que tampoco se observa en la norma referida a las mancomunidades. En suma: cuando la ley ha querido decir que, en un determinado órgano, deben estar representados todos los grupos políticos de una entidad local, lo ha dicho sin ambages. Cuando, sin llegar a tanto, ha querido decir que el pluralismo debe garantizarse en todo caso, también lo ha dicho. De este hecho sólo cabe deducir que cuando no se ha expresado con esa claridad, es por la sencilla razón de que no ha querido decir lo mismo.

c) En tercer lugar, nada en la redacción del artículo permite sostener la prevalencia de la regla consistente en tener en cuenta el pluralismo político sobre la regla de que la designación de representantes se haga en el número y condiciones que señalen los estatutos. En efecto, la norma no establece ninguna prelación entre ambas reglas, que enuncia conjuntamente y con carácter, en principio, complementario. Ahora bien: así como la primera de ellas –en el número y condiciones que fijen los estatutos– es una regla cierta, de significado inequívoco, la segunda es una regla abierta, de contenido indeterminado. Más precisamente: es una regla que

se basa en un concepto jurídico indeterminado (la toma en consideración del pluralismo político existente), y cuyo contenido, por consiguiente, no puede ser fijado *a priori* y de modo general sino que ha de concretarse, caso por caso, a la luz de las circunstancias concurrentes. Esas circunstancias, en mi opinión, van a ser dos: por una parte, la concreta forma en que se manifieste ese pluralismo político en cada caso (número de grupos, correlación de fuerzas entre ellos...); por otra –y esto es decisivo–, las posibilidades que la primera de las reglas ofrezca para extraer las consecuencias de esa toma en consideración del pluralismo. Como se dijo, la primera regla no deja margen alguno a la interpretación, e impone un resultado concreto, del que el Pleno no puede sustraerse. En cambio, la segunda no impone ningún resultado, y alude más a la motivación que debe fundamentar la elección de representantes que a la elección misma. Puestas así las cosas, no sólo resultaría jurídicamente inaceptable que una regla indeterminada se impusiese a una cierta e inequívoca;³ al contrario, cabe sostener que esa obligación de tener en cuenta el pluralismo político sólo puede tener lugar en el marco de la primera regla –es decir, moviéndonos siempre el número y condiciones que fijen los estatutos– sin desbordar nunca su límite. A la luz de esta interpretación, cobraría sentido la ambigüedad de la expresión “tener en cuenta el pluralismo político”, ambigüedad que vendría dada por la necesidad de que la norma se adapte a las múltiples concreciones que la primera de las reglas pueda tener, según cuál sea el número y condiciones de los representantes municipales que los estatutos, discrecionalmente, hayan establecido. Dicho en otros términos: si la LALG ha sido tan ambigua en este punto es, sencillamente, porque no sólo no ha querido que la segunda regla se imponga a la primera, sino porque esa segunda regla sólo puede cumplirse en el marco ofrecido por la primera, marco que –en unión con el dato de la concreta composición política de cada corporación– permitirá concretar el concepto jurídico indeterminado en que se basa. Por tanto, la regla que obliga a tener en cuenta el pluralismo político existente en las corporaciones locales no puede nunca pasar por encima de la que obliga a atenerse al número y condiciones de los representantes que fijen los estatutos, sino que operaría como mero complemento –*a priori*, indeterminado– de aquélla y en el marco preciso establecido por la misma.

Estos argumentos son, a mi modo de ver, suficientes para rechazar la tesis postulada por el Grupo del PSdeG-PSOE, en cuanto a la supuesta exigencia de que todos los grupos políticos con representación municipal

estén, a su vez, representados en la mancomunidad. A mi juicio, la interpretación correcta para desentrañar el significado de este problemático párrafo 2 del artículo 141.1 es la que se apunta en el apartado c): la obligación de tener en cuenta el pluralismo político sólo es exigible partiendo del número y condiciones de representantes municipales que fijen los estatutos, y exclusivamente en el marco de dicha determinación. Esto puede dar lugar, lógicamente, a una casuística sumamente compleja (algo, por lo demás, inevitable en la aplicación de toda norma que contenga un concepto jurídico indeterminado) que exigirá un análisis, caso por caso, de las posibilidades ofrecidas por las normas estatutarias, de una parte, y la propia composición del arco plenario municipal –si se me permite la expresión– de otra. En la medida en que dichos elementos ofrezcan una mayor posibilidad de trasladar el pluralismo propio de cada ayuntamiento a la mancomunidad, ello constituirá una obligación para el Pleno del ayuntamiento, a la hora de designar sus representantes. En la medida en que las posibilidades de esta traslación sean menores, la obligación de tener en cuenta el pluralismo político se traducirá en una representación menos plural, justificada, en última instancia, por la decisión autónoma de las corporaciones mancomunadas (y, al respecto, no es dato desdeñable el que la aprobación de los estatutos corresponda a una asamblea integrada por la totalidad de los concejales de los ayuntamientos promotores, acuerdo que en todo caso debe ser ratificado por todas y cada de las corporaciones, por mayoría absoluta). En todo caso, sí creo posible establecer algunas pautas en cuanto a cómo debe llevarse a efecto esa toma en consideración del pluralismo político a la hora de designar los representantes municipales: en primer lugar, la toma en consideración debe hacerse ayuntamiento por ayuntamiento, no siendo legalmente posible imputar la representación correspondiente a un grupo político en un ayuntamiento a la de ese mismo grupo en otras corporaciones; y ello, porque los órganos de la mancomunidad deben ser representativos de los ayuntamientos mancomunados, y no de estructuras políticas supramunicipales que, simplemente, no corresponden al concepto de la mancomunidad, y no encajan en ninguna circunscripción electoral legalmente reconocida. En segundo lugar, la traslación del pluralismo municipal a la estructura mancomunada debe hacerse de forma proporcional (en su caso, mediante sistemas de voto ponderado, si los estatutos lo admitiesen), pues lo contrario equivaldría a vulnerar las reglas democráticas más elementales de nuestro sistema político, cuya operatividad la determina no sólo la concurrencia de un determina-

3. Cuestión distinta sería que el artículo 141.1 contuviese un mandato expreso de que el pluralismo político se garantice “en todo caso”, como

vimos que sucedía en el artículo 124.3. Pero, precisamente, en el artículo que comentamos no hay una expresión semejante.

do número de grupos políticos, sino la correlación de fuerzas entre los mismos, atribuyendo el ordenamiento –como regla general, en los casos de mayoría absoluta, que es el quórum exigido para elegir representantes en la mancomunidad– a la fuerza mayoritaria la capacidad de tomar decisiones, en el marco de la ley, cualquiera que sea la voluntad expresada por el voto de la minoría.

Evidentemente, soy consciente de que estas conclusiones –sean o no compartidas por la corporación– carecen del aval de una interpretación jurisprudencial o doctrinal previa en esta materia. La carencia de este aval –habitualmente exigible en cualquier informe jurídico de la complejidad y trascendencia del presente– viene, en este caso, motivada por la ausencia de jurisprudencia o doctrina en la materia (al menos, de la que esta Vicesecretaría haya tenido constancia, siendo la escasez jurisprudencial consecuencia del carácter de caso único en España que posee la norma que analizamos –lo que impide la existencia de jurisprudencia al respecto emanada del Tribunal Supremo– y de la nula litigiosidad que hasta la fecha –que yo sepa– ha provocado esta cuestión en nuestra comunidad autónoma; en cuanto a la doctrina, el desinterés o la falta de especialistas en este concreto campo parece ser el único motivo de la inexistencia de obras de consulta que traten estos problemas). En todo caso, en la jurisprudencia constitucional sí se encuentra un supuesto que guarda una esencial identidad de razón –salvando las distancias– con el que nos ocupa, y que, por tanto, aplicando analógicamente la doctrina del Tribunal Constitucional, podría servir de apoyo, o cuando menos ilustrar, la tesis que aquí se defiende.

El supuesto al que me refiero es el de la designación de senadores en representación de las comunidades autónomas. Esta representación está prevista en el artículo 69.5 de la Constitución española, que señala que las comunidades autónomas designarán un senador, u otro más, por cada millón de habitantes. Esta designación –que corresponderá a la asamblea legislativa o al Gobierno de la comunidad– se realizará, según la Constitución, “de acuerdo con lo que establezcan los estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional”. La analogía se funda tanto en el hecho de la existencia de una representación de entes territoriales (municipio en un caso, comunidad autónoma en otro) en un órgano colegiado de ámbito superior, cuanto en el dato de que en la designación autonómica de senadores nos encontramos el mismo complejo sistema de determinación del modo de efectuar dicha designación: una regla cierta e inequívoca, por una parte (el número de representantes y la forma de elegirlos, según los estatutos de autonomía; el número y condiciones de los representantes que fijen los estatutos de la mancomunidad); y por otra parte, una regla basada en un concepto jurídico indeterminado

(asegurar “la adecuada representación proporcional”, en los senadores autonómicos; “tener en cuenta el pluralismo político existente en las corporaciones”, en el caso de las mancomunidades). Ni qué decir tiene, hay que advertir que la segunda regla es más estricta para los senadores: no es lo mismo “asegurar” que “tener en cuenta”.

Pues bien: respecto de la designación de senadores autonómicos, han sido varios los casos en que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse. Así, en la STC 40/1981, de 16 de diciembre –en la que se resolvía la impugnación de la Ley 4/1981 del Parlamento vasco– el Tribunal declara que, si bien “la representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica” asegurando una representación “si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real”, es igualmente cierto que “la proporcionalidad en la representación, difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menor sea el abanico de posibilidades dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas concurrentes”, dificultad que se incrementará “en elecciones internas de asambleas restrictas que han de designar un número muy reducido de representantes, como es el caso del Parlamento vasco”. Consecuencia de ello –concluye el Tribunal Constitucional– es que “la adecuada representación proporcional exigida sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible, siempre que no altere su esencia”. “Será preciso”, en todo caso, “evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección”. Esa doctrina es llevada, a mi juicio, a sus últimas consecuencias en la posterior STC 76/1989, de 27 de abril, en la que se planteaba la designación de los senadores de la Comunidad de Extremadura. Como es sabido, esta comunidad sólo cuenta con dos senadores, y en el caso planteado, los dos senadores correspondían al PSOE, pese a que dicho partido sólo tenía 34 escaños en la asamblea regional, frente a los 31 del resto de fuerzas políticas. El Tribunal da por válida la elección –resultado de aplicar la regla d’Hont (no prevista, por cierto, ni en el Estatuto ni en la legislación extremeña, y aplicada por decisión de la Mesa del Parlamento, señalando el Tribunal Constitucional que “puede afirmarse que era posible seguir otra modalidad de dicho criterio”)–, siendo el segundo partido AP con 17 escaños, atribuyendo, ante el empate con el segundo resto del PSOE, el segundo escaño al partido mayoritario, esto es, al Partido Socialista. El Tribunal Constitucional argumenta que “esta solución no contradice el criterio de proporcionalidad”, aunque la misma se haya traducido en representación mayoritaria de un solo grupo político, debido precisamente a la dificultad –señalada en la sentencia que citábamos antes– de alcanzar la propor-

cionalidad “cuanto menor sea el abanico de posibilidades dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas concurrentes”.

Evidentemente, la tesis sostenida en el presente informe no se apoya en esta jurisprudencia, planteada para una realidad distinta. Pero –ante la aludida falta de referencias jurisprudenciales y doctrinales en el campo que nos ocupa– estimo que estas consideraciones del Tribunal Constitucional –en gran parte coincidentes con lo que aquí se defiende, y referidas a un supuesto de mucha mayor trascendencia desde el punto de vista jurídico-político– refuerzan, sin duda alguna, la interpretación efectuada.

2.3. Regulación de la composición de los órganos de gobierno de las mancomunidades de la provincia de Ourense, y su grado de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 141.1 de la LALG

Partiendo de la interpretación efectuada en la consideración jurídica anterior, procede ya examinar la regulación contenida en los estatutos de las diferentes mancomunidades existentes en la provincia de Ourense, con el objeto de determinar su grado de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 141.1 de la LALG.

La regulación de la designación de representantes municipales en dichas mancomunidades es, resumidamente, la que sigue:

–Mancomunidad voluntaria de municipios da comarca de Ourense: la Asamblea está integrada por dos representantes por ayuntamiento, uno de ellos el alcalde –como miembro nato– y otro un concejal designado por la corporación.

–Mancomunidad de municipios de A Limia: la Asamblea está integrada por dos representantes por ayuntamiento (el alcalde más un concejal designado por el Pleno) excepto el Ayuntamiento de Xinzo de Limia, que cuenta con tres representantes (el alcalde y dos concejales).

–Mancomunidad de municipios de O Ribeiro: el Pleno lo integran dos concejales de cada ayuntamiento.

–Mancomunidad de municipios de A Baixa Limia: el Pleno lo integran los alcaldes más dos concejales por cada ayuntamiento, que se designarán “teniendo en cuenta el pluralismo político existente en las corporaciones locales”. Se trata de una mancomunidad cuyos estatutos –publicados en el DOG de 14 de abril de 2000– fueron elaborados y aprobados bajo la vigencia de la LALG.

–Mancomunidad de A Ribeira Sacra: el Pleno lo integran los alcaldes más un concejal por cada ayuntamiento de hasta dos mil habitantes, y un concejal más en los ayuntamientos que superen esa población en dos mil habitantes o fracción. Si de aplicar esta regla resultase un número par, los ayuntamientos que cuenten con dos concejales elegirán, entre ellos, un concejal más.

–Mancomunidad de Verín: la Asamblea comarcal la integran los alcaldes más un concejal por cada ayuntamiento.

–Mancomunidad turística de los municipios de Carballiño, Rivadavia, Boborás y Leiro: el Pleno lo integran doce miembros, tres concejales por cada ayuntamiento, de los que dos son nombrados a propuesta del grupo político de gobierno y uno a propuesta de los grupos de la oposición. Esta mancomunidad se creó igualmente bajo la vigencia de la LALG.

–Mancomunidad das Terras do Navea-Bibeí: el Pleno mancomunal está integrado por los alcaldes, más dos concejales por cada ayuntamiento.

–Mancomunidad de Conso-Frieiras: el Pleno lo integran los alcaldes más dos concejales por cada ayuntamiento, designados “teniendo en cuenta el pluralismo político existente en las corporaciones”. Los estatutos se aprobaron estando ya vigente la LALG.

–Mancomunidad de O Carballiño: la Asamblea comarcal la integran los alcaldes, miembros natos, más un concejal por cada ayuntamiento.

–Mancomunidad das Terras de Celanova: el Pleno lo integran los alcaldes, como miembros natos, más un concejal por los ayuntamientos de Pontedeva, Quintela de Leirado, Gomesende, Vereia y A Bola, dos por los de Cartelle, A Merca y Ramirás, y tres por el de Celanova.

Como se dijo, sólo tres de estas mancomunidades aprobaron sus estatutos estando vigente la LALG, si bien esta cuestión resulta intrascendente en la práctica, en la medida en que, por efecto de la disposición derogatoria de dicha ley, toda norma estatutaria que contradiga lo dispuesto en la LALG debe considerarse derogada por ésta. Así las cosas, lo cierto es que –abstracción hecha de la diversidad de sistemas establecidos– la mayoría de las mancomunidades se integran por una representación mínima de dos concejales (siendo, en algunos casos, el alcalde miembro nato). En estos casos entiendo que la composición de la representación dependerá de que exista algún grupo político con mayoría absoluta –el cual impondría su criterio, en la generalidad de los casos– o no (en cuyo caso, la designación debería ser apoyada por más de un grupo). A mi entender, y aun cuando las posibilidades ofrecidas por este sistema sean mínimas, pueden entenderse suficientes, en los términos en que –según se expuso en la consideración jurídica tercera– se ha interpretado el artículo 141.1. En efecto, si un grupo goza de mayoría absoluta en un ayuntamiento, la representación del grupo debe reflejar dicha mayoría –lo contrario falsearía las reglas democráticas más elementales– y el hecho de que esta representación sea exclusiva no sería, en última instancia, sino un reflejo de la peculiar manifestación que el pluralismo político tiene en esa corporación, en la que la toma de decisiones en materia de mancomunidades –para la que sólo se exige el quórum de mayoría absoluta– queda,

precisamente, en manos de quien ostente tal quórum. En otro caso, la elección del concejal será el resultado de las interrelaciones de fuerzas políticas que se produzcan. En el resto de casos, las posibilidades son mayores –aunque en ningún caso se puede asegurar que permitan dar entrada a todos los grupos–. Así, en la Mancomunidad turística de O Carballiño, de los tres representantes, dos los elige el grupo de gobierno (obsérvese que con independencia de que tenga o no mayoría absoluta, con lo que en la práctica este sistema puede ser incluso menos fiel a la realidad política municipal que el anteriormente comentado) y un solo concejal debe elegirse a propuesta del resto de los grupos (lo que, inevitablemente, puede dejar a más de un grupo sin representación, según cuál sea el nivel de fragmentación política de la corporación). Los estatutos de Conso-Frieiras y de A Baixa Limia no fijan el criterio, limitándose a repetir la regla indeterminada que enuncia la ley, criterio que quizá sea preferible al de la mancomunidad turística, en tanto permite una mejor adaptación a la realidad de cada ayuntamiento.

En suma: si se tiene en cuenta que la regla del 141.1 no impone nunca una obligación de resultado, y considerando que la regulación de las mancomunidades permitirá tener en cuenta el pluralismo político existente –aunque en algunos casos no permita su reflejo exacto en la composición de la mancomunidad, y partiendo siempre de que el concepto de pluralismo político existente es un concepto dinámico, que implica no sólo la diversidad de grupos, sino la correlación de fuerzas entre los mismos y los acuerdos que entre esas fuerzas se puedan producir–, considero que la regulación contenida en los estatutos examinados se ajusta a la legalidad vigente.

2.4. Procedencia del ejercicio de acciones legales en la materia por parte de la Diputación Provincial de Ourense

Por lo que se refiere a este último punto, y al margen de que el ejercicio de acciones judiciales o administrativas no se considere procedente por las razones de fondo expuestas, desde el punto de vista jurídico-procesal hay que señalar que a mi juicio la Diputación Provincial no estaría legitimada para impugnar los estatutos o sus actos de aplicación más que en los casos en que ostentase la condición de interesado en el expediente de que se trate, supuesto que no consta se produzca en este caso. Su única competencia –al margen de las funciones de asistencia y cooperación– es la de informar los estatutos (informes que han sido favorables en todos los casos, y que no son vinculantes). Por todo ello, al no ostentar –en principio– la Diputación la condición de sujeto interesado, entiendo que no procede tampoco el ejercicio de dichas acciones. ■