

ZUHEROS Y LA MANCOMUNIDAD DE LA SUBBÉTICA: ASPECTOS JURÍDICOS

M. PELÁEZ DEL ROSAL
ACADÉMICO NUMERARIO

Cuando se surcan las carreteras de nuestra Andalucía, sorprenden al viajero ciertas señales (creemos que no homologadas, ni mucho menos autorizadas por el Código de Circulación) que indican que estamos en las proximidades de un municipio europeo. ¿Es una moda chauvinista? ¿Es, por el contrario, una forma de agradecer los fondos o ayudas económicas de la Comunidad para modernizar nuestras carreteras, un tanto obsoletas y anticuadas? Me refiero, claro está, a las cuantiosas sumas libradas por la Comunidad para mejorar nuestras vías interurbanas con los fondos Reder. ¿O es, simplemente, una manera de patentizar que estamos en España y que Europa ya no comienza en los Pirineos sino en las Columnas de Hércules?

Sea lo que fuere, lo cierto es que sorprende con otros carteles anunciadores e indicativos del comienzo de un núcleo jurisdiccional o territorial más amplio que el propio término municipal. Me refiero a los que ya han comenzado a colocarse en algunas zonas de nuestra provincia, para aludir a una nueva organización municipal, conocida con el nombre de Mancomunidad y con un apellido concreto, Subbética, Alto Guadalquivir, etc.

El municipio en cuestión esta proclamando a los cuatro vientos su solidaridad con otros más o menos próximos, más o menos numerosos, con quienes les une una determinada relación, un denominador común. De aquí el hombre de Mancomunidad de Municipios.

Para explicar el origen y la naturaleza de esta moderna organización municipal hay que remontarse al inicio del Estado contemporáneo, cuyas bases ponen, como en otros tantos aspectos, la Ilustración como fenómeno ideológico, y la Revolución Francesa, como experiencia política, animada por el movimiento filosófico de los enciclopedistas y revolucionarios galos.

Sabido es que el denominado Antiguo Régimen, con su máxima expresión, el Estado, absoluto, descentralizado en concejos municipales, de ciudades y villas, cayó víctima de su intolerancia y fundamentalismo, al polarizar sus franquezas y libertades, en suma, sus privilegios y fueros, en unas castas señoriales detentadas por los titulares de los señoríos, los nobles como titulares, a su vez, del territorio o propiedad más productiva, conseguida con carácter singular, merced a ciertas hazañas guerreras o patrañas administrativas, cuando no producto del engaño o la astucia, a su vez manifestación clara y paladina de la desigualdad económica o jurídica, con un reconocido poder e

influencia en el gobierno y administración municipal o concejil.

Pues bien, este estado de cosas se rompe a finales del siglo XVIII, en 1789, cuando los revolucionarios franceses sancionan dos decretos, de fecha 14 y 22 de diciembre, que establecen que haya una municipalidad en cada ciudad, villa, parroquia o núcleo comunal o rural por pequeño que sea. Por virtud de esta disposición legislativa el mapa municipal francés quedó configurado por 4.000 municipios generalizando y universalizando un sistema uniforme frente al discontinuo y plural existente hasta entonces.

En nuestro país, y a raíz de la constitución de Cádiz nace el moderno municipio constitucional. El art. 310 de la Carta fundamental de 1812 estableció la creación de ayuntamientos en aquellos pueblos o núcleos de población con más de mil almas e incluso con menos, si razones de conveniencia aconsejaron su creación "por sus particulares circunstancias de agricultura, industria o población", como dispuso el Real Decreto de 23 de mayo de 1812, o por su territorialidad (cuatro leguas en cuadro) o número de vecinos, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto de 23 de julio de 1835 sobre Arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino. El sistema se afirma tras un penoso vaivén legislativo hacia 1856 año en que se restableció el varias veces derogado imperio de las leyes municipal y provincial de 8 de enero de 1845. Algún tiempo después, en 1860, se da un paso más hacia la configuración de unas unidades administrativas mínimas con una población de 500 vecinos, y asimismo unas unidades administrativas que permiten la reunión de varias de aquéllas, formando unas determinadas comunidades o asociaciones, herederas de las antiguas Universidades o hermandades, surgidas en la Edad Media con fines militares principalmente. La ley municipal de 20 de agosto de 1870 reconoció, finalmente, la posibilidad de que los ayuntamientos formaran entre sí, y con los inmediatos, asociaciones y comunidades para construcción, conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales, y otros objetos de su exclusivo interés, regidas por una Junta compuesta por un delegado de cada ayuntamiento y presidida por un vocal elegido por aquélla.

La razón que abonaba esta figura mancomunada de municipios no era otra sino el de la oposición a suprimir los municipios microscópicos, de escaso vecindario, y establecer, por el contrario, mancomunidades para la prestación de ciertos servicios, como obras públicas o de interés general, bajo la forma municipal o provincial, en este supuesto, para gestionar servicios de competencia de las Diputaciones y como germen de las futuras regiones y en todo caso con carácter voluntario.

Tenemos que llegar al Decreto de 24 de junio de 1955, que desarrolla la Base III de la Ley del Régimen Local de 17 de julio de 1945 para encontrar una nueva regulación de las mancomunidades voluntarias y agrupaciones forzosas. El dictamen del Consejo de Estado de 16 de marzo de 1967 se pronunció sobre los elementos subjetivos, objetivos y formales, así como sobre el contenido de los estatutos por los que habrán de regirse las mismas. Y, finalmente, la Ley de Bases del estatuto de Régimen Local de 1975 previó la existencia de estas modalidades mancomunadas con el carácter de voluntarias y forzosas, para la realización de acciones conjuntas de desarrollo y ejecución de obras y servicios subvencionados o delegados por el Estado.

Tras la Constitución de 1978 la cuestión se ha polarizado en adopción del voto favorable por la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación, tanto para la creación y separación de miembros de una Mancomunidad, como para la aprobación y modificación de sus estatutos. Y en este sentido se ha pronunciado, finalmente, la ley de 2 abril 1985, reguladora de la de Bases del Régimen Local y textos concordantes de 1986.

De acuerdo con esta normativa se constituye en 1987 la denominada "Mancomunidad de Municipios de la Zona Subbética de Córdoba", con trece miembros, a los que se agrega posteriormente un décimo-cuarto, sancionándose sus estatutos en 27 arts. y 6 capítulos, que versan sobre Disposiciones Generales (I), Organos de la

Comunidad (II), Fines de la Mancomunidad (III), Recursos Económicos (IV), Plazo, modificación y disolución de la Mancomunidad (V) y Régimen Jurídico (VI).

Del articulado que lo integra entresacamos la normativa de mayor interés. Así se dispone en el artículo 3º que el domicilio o capitalidad se establecerá en el Ayuntamiento, cuyo Alcalde ostentará la presidencia; en el 4º que sus órganos son una Junta, un presidente y vicepresidente y una Comisión de Gobierno, ampliándose en el artículo 11 con un Secretario o Secretario-Contador y un Interventor-Tesorero, personalizándose estos cargos en los funcionarios que desempeñen esos puestos en el Ayuntamiento en que radique la capitalidad de la Mancomunidad.

Respecto a la Junta de Mancomunidad se establece su composición (art. 5) por dos representantes de cada uno de los Municipios que la integra (en total 28), figurando como miembros natos los Alcaldes de los ayuntamientos, y siendo sus sesiones ordinarias (como mínimo cada 3 meses) y extraordinarias (art. 9). La Comisión de Gobierno también celebrará sesiones de uno u otro tipo y estará compuesta por alcaldes de los municipios que integran la Mancomunidad y por el Secretario e Interventor (art. 12).

El art. 13 crea la figura del Gerente, para el mejor desarrollo y operatividad de la Mancomunidad, recayendo su nombramiento en personas especialmente capacitadas en la materia que constituye el fin de aquélla, regulándose sus funciones (art. 14) y sede (art. 15), y situándose ésta en la ciudad de Córdoba, así como el aparato auxiliar y administrativo (art. 16). En cuanto a los fines de la Mancomunidad objeto del capítulo III, el artículo 17 establece la realización de todo tipo de actividades encaminadas, a la captación del turismo en el ámbito de la Mancomunidad, la mejora de la imagen turística de los Municipios integrantes, mediante la intensificación de gestiones y acciones ante los organismos oficiales y personas físicas y jurídicas, así como la preparación de publicaciones, carteles e iniciativas, en orden a mejorar la información de los valores turísticos de la zona.

Y más adelante la misma norma establece que ha de promoverse el estudio y desarrollo de las particularidades de la Mancomunidad de Municipios que la integran, tanto paisajísticos, arquitectónicos, arqueológicos y cinegéticos, como los demás valores turísticos de la zona, y la coordinación de proyectos comunes de creación de infraestructura turística, pública o privada, y, en general, cuantas actividades sean necesarias en orden a la promoción del turismo mancomunitario.

El art. 19, por lo que respecta a los recursos económicos, señala que cada uno de los Ayuntamientos que integran la Mancomunidad aporte por habitante, una cantidad no inferior a cincuenta pesetas, incluida en los presupuestos municipales.

Llegado a este punto interesa indicar cuál haya sido la experiencia de esta Mancomunidad a la vista de su línea de acción y qué cometido debe estarle reservado a la villa de Zuheros dentro de su dinámica peculiar.

Respecto a la primera cuestión hemos de ser críticos, porque, salvo algunas realidades, sin duda de mérito, en cuanto a la dotación de adecuada infraestructura hotelera, en esta localidad, la vecina de Luque o Rute, con sus correspondientes hoteles o albergues, otras, como las relativas a publicaciones dejan mucho que desear. Los folletos o mal llamadas guías están plagadas de errores y disparates. No existe aún una guía turística completa, amplia y solvente de la Mancomunidad, a todas luces necesaria y de urgencia. La Real Academia de Córdoba podría empeñarse en un proyecto de investigación de este tipo, comprometiéndose a ofrecérsela a la Mancomunidad en un plazo parentorio. Respecto a la segunda cuestión, no dudamos que el cometido reservado a esta villa no puede ser otro sino el de ostentar la primacía arqueológica. Y a ello está dispuesta la Real Academia de Córdoba, ofreciendo su colaboración. Para ello sería conveniente que de forma inmediata se sancionara en esta localidad un Reglamento de uso y servicio de su famosa Cueva sobre la base de las Ordenanzas municipales ya aprobadas, en el que se contemplen los diferentes aparta-

dos que su puesta en funcionamiento próximo está reclamando sin demora. En este texto se deberá recoger el horario de visitas, modalidades de entrada y bonificaciones estudiantiles o culturales, estudios sobre la morfología y geología, difusión y divulgación de sus hallazgos, mediante publicaciones cuidadas, así como el apoyo a la investigación científica, protegiendo además su medio ambiente y realizando actos culturales con carácter monográfico. Sólo así creemos que en un futuro próximo afluirá un gran público motivado por el encanto del paisaje, la comodidad del alojamiento y el atractivo de su riqueza arqueológica, espeleológica y ambiental.

A N E X O

ESTATUTOS DE LA MANCOMUNIDAD SUBBÉTICA

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en los artículos 35 y 36 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en los artículos 31 al 38, ambos inclusive, del Real Decreto 1690/1986, de 11 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales; y en el artículo 140 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, se constituyen en Mancomunidad voluntaria, los Ayuntamientos de Almedinilla, Benamejé, Cabra, Carcabuey, Doña Mencía, Encinas Reales, Fuente Tójar, Iznájar, Luque, Palenciana, Priego de Córdoba, Rute y Zuheros, todos ellos de la provincia de Córdoba, con fines turísticos, de competencia municipal.

Artículo 2º La citada Mancomunidad, se denominará “Mancomunidad de Municipios de la Zona Subbética de Córdoba”.

Artículo 3º El dominio o capitalidad de la Mancomunidad, se establecerá en el Ayuntamiento cuyo Alcalde ostente la Presidencia de la Mancomunidad.

CAPÍTULO II. ÓRGANOS DE LA MANCOMUNIDAD

Artículo 4º Los órganos de gobierno de la Mancomunidad serán:
 a) La Junta de la Mancomunidad.
 b) El Presidente y Vicepresidente de la Mancomunidad.
 c) La Comisión de Gobierno.

Artículo 5º. La Junta de la Mancomunidad, estará formada por dos representantes de cada uno de los municipios que la integran.
 Serán miembros natos de la Junta, los Alcaldes de los Ayuntamientos que integran la Comunidad, pudiendo delegar esta facultad en otro miembro de la Corporación.
 El otro representante de cada Ayuntamiento, será elegido por el Pleno de la respectiva Corporación Municipal, con el voto favorable de la mayoría del número legal de miembros de la misma.

Artículo 6º. La renovación de la Junta de la Mancomunidad, se producirá una vez constituidos los nuevos Ayuntamientos, por celebración de las correspondientes elecciones.
 Si durante el mandato de la Junta, se produjera el cambio en la Alcaldía de alguno de los Ayuntamientos que integran la Mancomunidad, el

nuevo Alcalde sustituirá automáticamente al anterior, como miembro de la Junta.

En caso de que se produjese el cese como Concejal, de alguno de los miembros de la Junta, el Pleno de la Corporación Municipal, elegirá al sustituto, en la forma prevista en el artículo 5º.

Artículo 7º La Junta de Mancomunidad ejercerá las atribuciones y ajustará su funcionamiento, a las normas del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, referentes al Pleno del Ayuntamiento.

Artículo 8º Sin perjuicio de lo dispuesto en dichas normas, constituyen competencias exclusivas de la Junta de la Mancomunidad:

- a) La aprobación anual de planes y programas de trabajos e iniciativas.
- b) La aprobación del presupuesto anual, y el examen y censura de cuentas.
- c) Las modificaciones de los planes y presupuestos aprobados.
- d) La formación de Comisiones de estudio de las diferentes actividades de la Mancomunidad.
- e) La elección de Presidente y Vicepresidente.
- f) La modificación de estos Estatutos.
- g) La disolución de la Mancomunidad.
- h) Cualquier asunto, cuyo interés exija la intervención de la Junta.

Artículo 9º La Junta de la Mancomunidad, celebrará sesión ordinaria como mínimo cada tres meses y extraordinarias, cuando así lo decida el Presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Junta; la solicitud se realizará por escrito en el que se razonará el asunto o asuntos que la motiven, firmando todos lo que suscriben la solicitud.

El Presidente y el Vicepresidente, serán elegidos en el seno de la Junta, en sesión extraordinaria y por mayoría absoluta de votos.

Sin perjuicio de los demás asuntos que puedan incluirse en las sesiones ordinarias, en una de ellas, a celebrar en el último trimestre, se aprobarán los planes y programas de trabajo y el presupuesto para el año siguiente; y en otra a celebrar dentro del primer trimestre de cada año se examinará el cumplimiento de los planes y programas del año anterior y se procederá al examen y censura de cuentas de la anterior anualidad.

Artículo 10º La Junta elegirá por mayoría absoluta, al Presidente y Vicepresidente, entre los miembros de ella, posibilitando la rotación entre los Ayuntamientos miembros y la reelección de quienes la han ostentado, por tiempo no superior a 4 años.

Podrán asistir a las sesiones de la Junta de la Mancomunidad y de la Comisión de Gobierno, cuantos técnicos estime oportuno la Presidencia de la entidad, con voz pero sin voto.

La duración de mandato de Presidente y Vicepresidente, será dos años. Las funciones del Presidente y Vicepresidente, se regirán por lo dispuesto en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, para los Alcaldes y Tenientes de Alcaldes, respectivamente.

Artículo 11º Como Secretario o Secretario-Contador, así como Interventor-Tesoroero, actuarán los funcionarios que desempeñen esos puestos en el Ayuntamiento en que radique la capitalidad de la Mancomunidad, en razón a ostentar la Presidencia de la Junta; dichos cargos habrán de ser ejercidos por funcionarios con habilitación de carácter nacional. Asistirán a las sesiones, tanto de la Junta de la Mancomunidad, como de la Comisión de Gobierno, con voz, pero sin voto. El Secretario llevará los libros de Actas de los dos órganos colegiados, con las mismas formalidades exigidas a las Entidades Locales, a las que se adaptará también la contabilidad de la Mancomunidad.

Artículo 12º La Comisión de Gobierno estará constituida por los trece Alcaldes, vocales natos de la Junta de la Mancomunidad, asistidos del Secretario e Interventor, de acuerdo con lo indicado en el artículo anterior. La Comisión de Gobierno, ejercerá las atribuciones y ajustará su funcionamiento a las normas del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, para la Comisión de Gobierno de los Ayuntamientos. Celebrará sesiones ordinarias, trimestralmente. El Presidente, podrá convocar cuantas sesiones extraordinarias considere necesarias.

Artículo 13º Para el mejor desarrollo y operatividad, de los fines de la Mancomunidad, la Junta designará un Gerente. El nombramiento habrá de recaer en persona especialmente capacitada en la materia que constituye el fin de la Mancomunidad, y en el acuerdo de su designación, la Junta establecerá las condiciones en que ha de ejercer el cargo, siguiéndose a tal efecto un procedimiento selectivo ajustado a los principios constitucionales de igualdad, capacidad y mérito y previa la publicidad necesaria. La separación o cese, del gerente, corresponde, también, a la Junta de la Mancomunidad.

Artículo 14º Serán funciones del Gerente:
1º. Proponer los planes de acción, en orden al desarrollo de las competencias atribuidas a la Mancomunidad.
2º. Llevar a cabo, cuantas gestiones sean precisas, en orden a dar cumplimiento a los acuerdos que se adopten por los Organos Rectores de la Mancomunidad.
3º. Realizar los trabajos que sean necesarios, para la consecución de los objetivos fijados en estos Estatutos, en pro del fomento del turismo en el ámbito de la Mancomunidad, canalizando las correspondientes iniciativas y aportando las que considere convenientes.
4º. Asistir a las sesiones de la Junta de la Mancomunidad y de la Comisión de Gobierno, con voz, pero sin voto.

Artículo 15º Para la mayor efectividad de las funciones del Gerente, la Gerencia se ubicará en la ciudad de Córdoba.

Artículo 16º Si el Gerente precisara disponer de personal, para el cumplimiento de las misiones que tiene encomendadas, hará la oportuna propuesta, que será resuelta por la Junta de la Mancomunidad, que fijará las condicio-

nes en que ese personal ha de desarrollar sus tareas, así como la forma en que ha de ser seleccionado, tras la realización de las oportunas pruebas selectivas, garantizándose los principios constitucionales de publicidad, igualdad, capacidad y mérito.

CAPÍTULO III. FINES DE LA MANCOMUNIDAD

Artículo 17^º Constituye el fin de esta Mancomunidad, el desarrollo del turismo en todos los aspectos, dentro de la zona subbética de la provincia de Córdoba, y de los Municipios que integran la Mancomunidad, en los términos establecidos por la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, corresponde a la Mancomunidad:

1^º. La realización de todo tipo de actividades, encaminadas a la captación del turismo en el ámbito de la Mancomunidad.

2^º. La intensificación de gestiones y acciones ante los Organismos Oficiales, y ante particulares, tanto personas físicas como jurídicas, con el fin de mejorar la imagen turística de los Municipios que constituyan la Mancomunidad.

3^º. La preparación de publicaciones, folletos, carteles e iniciativas, en orden a mejorar la información de los valores turísticos de la zona subbética de la provincia de Córdoba.

4^º. Promover el estudio y desarrollo de las particularidades, de la Mancomunidad y de los Municipios que la integran, tanto paisajísticas, arquitectónicas, arqueológicas y cinegéticas, como de los demás valores turísticos de la zona, potenciándolos en sus valores básicos.

5^º. Coordinar su labor, con la de otras instituciones, siempre que redunde en el cumplimiento de los fines de la Mancomunidad.

6^º. La coordinación de proyectos comunes, de creación de infraestructuras turísticas, bien sean de los propios Ayuntamientos que forman la Mancomunidad, o bien de carácter privado, y su relación y coordinación con otros Organos de las administraciones Públicas, o con Entidades Privadas.

7^º. En general, cuantas actividades sean necesarias, en orden a la promoción del turismo en la zona subbética de la provincia de Córdoba.

CAPÍTULO IV. RECURSOS ECONÓMICOS

Artículo 18^º Constituyen los recursos económicos de la Mancomunidad:

a) Las aportaciones de los Municipios que la integran.

b) Las subvenciones y ayudas de todo tipo, que puedan recibir la Mancomunidad, procedente de organismos públicos o entidades privadas.

c) Los ingresos procedentes de la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia, cualquiera que sea la forma que revistan.

d) Los procedentes de operaciones de crédito, que pueda concertar la Mancomunidad.

Artículo 19^º Para el primer año de funcionamiento de la Mancomunidad, se establece como aportación de cada uno de los Ayuntamientos, la de 50 ptas., por habitante, formando como base, el número de habitantes de derecho, según la última rectificación anual del Padrón, aprobada por

cada uno de los Ayuntamientos.

A partir del año 1988, la aportación de los Ayuntamientos, previo acuerdo de los mismos establecerá, al aprobar la Junta de la Mancomunidad, el Presupuesto anual correspondiente.

Artículo 20º El Presidente de la Junta, ejercerá las funciones de Ordenador de Pagos y todas las demás que, en materia económica se atribuyan al Alcalde en los Municipios, de acuerdo con la legislación vigente en materia de Régimen Local.

CAPÍTULO V. PLAZO, MODIFICACIÓN Y DISOLUCIÓN DE LA MANCOMUNIDAD

Artículo 21º Por el carácter permanente de los fines que la Mancomunidad ha de cumplir, se establece que su duración es indefinida.

Artículo 22º Para la modificación de estos Estatutos, se seguirá el mismo procedimiento que para su aprobación, de acuerdo con el artículo 35.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

Artículo 23º La disolución de la Mancomunidad podrá producirse por las causas siguientes:
1º. Por considerar cumplidos los fines para los que se creó.
2º. Por entenderse innecesaria o inconveniente su continuidad.

Artículo 24º La disolución de la Mancomunidad, requiere acuerdo favorable de la Junta, ratificado por el Pleno de las 2/3 partes de los Ayuntamientos; en ambos casos, con el voto favorable de la mayoría del número legal de sus miembros, siguiendo el mismo procedimiento que para su constitución.

Artículo 25º El acuerdo de disolución, determinará la forma en que ha de procederse a la liquidación de los bienes pertenecientes a la Mancomunidad, los cuales se repartirán en la misma proporción señalada para efectuar las aportaciones de los Ayuntamientos.

Artículo 26º La adhesión a esta Mancomunidad de nuevos Municipios, o la separación de ella de cualquiera de los que la integran, se efectuará en la forma y con los requisitos previstos en el artículo 36 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

CAPÍTULO VI. RÉGIMEN JURÍDICO

Artículo 27º Con estos Estatutos y como derecho supletorio, regirá la legislación aplicable a las Entidades Locales.