

Acuerdo nº: **1/21**  
Consulta: **Presidenta de la Mancomunidad Intermunicipal  
de Ciempozuelos-Titulcia**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **12.01.21**

**ACUERDO** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 12 de enero de 2021 emitido ante la consulta formulada por la presidenta de la Mancomunidad Intermunicipal de Ciempozuelos-Titulcia (en adelante, la Mancomunidad) a través del consejero de Vivienda y Administración Local al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de oficio de todas las aportaciones anuales, desde la correspondiente al ejercicio 2006 hasta la correspondiente al ejercicio 2015, ambas incluidas, que la Mancomunidad reclama al Ayuntamiento de Titulcia.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 26 de noviembre de 2020 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con la iniciativa de revisión de oficio descrita en el encabezamiento. A dicho expediente se le asignó el número 559/20.

La ponencia ha correspondido, según las reglas generales de reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Laura Cebrián Herranz, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y

aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 12 de enero 2021.

**SEGUNDO.-** Del examen del expediente administrativo remitido por la Mancomunidad se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

El día 3 de abril de 1990, la Asamblea de Concejales, reunida a los efectos de lo establecido en el artículo 44.3 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local –en adelante, LBRL-, en la redacción vigente en esa fecha, acuerda aprobar la redacción de los Estatutos que han de regir en la Mancomunidad voluntaria para la prestación del servicio de recogida domiciliaria de residuos sólidos urbanos e industriales, dentro del casco urbano de la población, formada por los municipios de Ciempozuelos y Titulcia, ambos de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 2 de los Estatutos de la Mancomunidad –en adelante, Estatutos-, los fines establecidos son la ejecución en común de la prestación de servicios consistente en la *“recogida domiciliaria de residuos sólidos urbanos e industriales dentro del casco urbano de la población”*.

Se establece la posibilidad de asumir otros fines en el futuro, previa modificación de los Estatutos a través del procedimiento establecido al efecto.

El artículo 4 de los Estatutos se refiere a los órganos de gobierno de la Mancomunidad que serán la Junta de la Mancomunidad, el presidente, y el vicepresidente.

Entre las competencias atribuidas a la Junta, el artículo 5 c) de los Estatutos contempla la de *“fijar anualmente las aportaciones económicas de los municipios integrantes de la Mancomunidad”*.

El artículo 8 de los Estatutos establece que el cargo de secretario se ejercerá por funcionario con habilitación de carácter nacional de la clase que se determine por la Administración del Estado conforme a su normativa específica. El puesto se proveerá en forma rotaria por los secretarios de los ayuntamientos integrantes de la Mancomunidad, sin perjuicio de cuanto se establezca al respecto por la Administración del Estado. Será secretario de la Mancomunidad el Ayuntamiento que en ese momento ostente la presidencia de la Junta de la Mancomunidad.

En cuanto a las aportaciones de los municipios integrantes de la Mancomunidad, el artículo 15 de los Estatutos establece que se fijarán anualmente para cada ejercicio económico por la Junta de la Mancomunidad con el quorum de la mayoría absoluta de los miembros que la componen y será la siguiente:

a) Cuota obligatoria, para atender a los gastos generales de administración de la Mancomunidad. Esta cuota se exigirá a todos los municipios integrantes de la misma, se adhieran o no a la totalidad de sus finalidades y utilicen o no sus servicios, y se fijará en proporción al número de habitantes de derecho de cada municipio según la última rectificación del padrón municipal de habitantes.

b) Cuota complementaria, en función del uso que cada municipio realice de los servicios que se presten mancomunadamente a los mismos. Para la determinación de esta cuota podrán aplicarse los siguientes módulos: número de habitantes de derecho; número de viviendas; base imponible de la C.T.U; consumo realmente efectuado del servicio; cualquier otro que acuerde la Junta con la mayoría absoluta de los miembros que la componen. Dichos módulos se aplicarán aislada o conjuntamente.

El día 19 de febrero de 2004 se reúne la Junta de la Mancomunidad, asistiendo según el acta obrante en el expediente: el presidente, un vocal por parte del Ayuntamiento de Ciempozuelos, dos

vocales por parte del Ayuntamiento de Titulcia, el secretario, el interventor accidental del Ayuntamiento de Ciempozuelos y dos personas más de las que no se indica el cargo que ostentan. La Junta así constituida adopta, entre otros acuerdos, “establecer como porcentajes de participación en los ingresos y gastos de la Mancomunidad los del 90% (Ayuntamiento de Ciempozuelos) y 10% (Ayuntamiento de Titulcia); establecer como porcentajes de participación en los ingresos procedentes de la recogida selectiva (contenedores amarillos) los del 92% (Ayuntamiento de Ciempozuelos) y 8% (Ayuntamiento de Titulcia)”. Dicho acuerdo se adopta con la conformidad de todos los asistentes.

Por resolución número 92/2015 de la presidenta de la Mancomunidad de fecha 29 de noviembre de 2015 se requiere al Ayuntamiento de Titulcia para que se ponga al día en las aportaciones pendientes por los siguientes ejercicios e importes:

<b>EJERCICIO</b>	<b>IMPORTE APORTACIÓN PENDIENTE AYUNTAMIENTO DE TITULCIA</b>
2006	58.506,54 €
2007	39.534,74 €
2008	58.677,51 €
2009	108.202,76 €

2010	108.235,26 €
2011	108.235,26 €
2012	68.152,32 €
2013	136.717,33 €
2014	190.731,01 €
<b>TOTAL, s.e.u.o</b>	<b>876.992,73 €</b>

La resolución se refiere al artículo 15.2 de los Estatutos y al acuerdo de la Junta de la Mancomunidad de fecha 19 de febrero de 2004 en que se acordó *“establecer como porcentaje de participación en los ingresos y gastos del ente, el noventa por ciento (90%) por el Ayuntamiento de Ciempozuelos y el diez por ciento (10%) para el de Titulcia, actualmente en vigor”*.

En contestación al citado requerimiento, el Ayuntamiento de Titulcia envía a la presidenta de la Mancomunidad un escrito de fecha 16 de diciembre de 2015, haciendo constar que *“según facturación requerida por este Ayuntamiento a la empresa European Cleaning, S.L, el resultado de la aportación que ustedes nos solicitan no corresponde con las mismas.*

*En el ejercicio 2006, el importe que ustedes nos solicitan de la aportación por parte de este municipio es de 58.506,54 €, revisando facturación el importe real sería de 48.128,64 €.*

*En el ejercicio 2007, el importe que ustedes nos solicitan de la aportación por parte de este municipio es de 39.534,74 €, revisando facturación el importe real sería de 49.428,00 €.*

*En el ejercicio 2008, el importe que ustedes nos solicitan de la aportación por parte de este municipio es de 58.677,51 €, revisando facturación el importe real sería de 55.407,36 €.*

*En el ejercicio 2009, el importe que ustedes nos solicitan de la aportación por parte de este municipio es de 108.202, 76 €, revisando facturación el importe real sería de 66.572,04 €.*

*En el ejercicio 2010, el importe que ustedes nos solicitan de la aportación por parte de este municipio es de 108.235,26 €, revisando facturación el importe real sería de 66.572,04 €.*

*En el ejercicio 2011, el importe que ustedes nos solicitan de la aportación por parte de este municipio es de 108.235,26 €, revisando facturación el importe real sería de 69.769,20 €.*

*En el ejercicio 2012, el importe que ustedes nos solicitan de la aportación por parte de este municipio es de 68.152,32 €, revisando facturación el importe real sería de 70.214,88 €.*

*En el ejercicio 2013, el importe que ustedes nos solicitan de la aportación por parte de este municipio es de 136.717,33 €, revisando facturación el importe real sería de 72.248, 64 €.*

*En el ejercicio 2014, el importe que ustedes nos solicitan de la aportación por parte de este municipio es de 190.731,01 €, revisando facturación el importe real sería de 72.467,76 €.*

*Haciendo una suma total de 570.808,56 €, asumiendo esta deuda el ayuntamiento de Titulcia, teniendo que ser descontado de este importe, el 8% de la parte correspondiente de ECOEMBES (recogida de contenedores*

*amarillos), así como el 8% de las subvenciones y aportaciones por la Comunidad de Madrid desde el año 2002, descontando también la tasa correspondiente por la recogida de basura de nuestros vecinos.*

*1. Solicitamos la revisión del 10% de gastos, ya que el municipio de Titulcia no ha sufrido cambios en el padrón municipal y el Ayuntamiento de Ciempozuelos desde el año 2008 ha tenido una creciente considerable, teniendo en cuenta que nuestro municipio tiene 20 puntos de recogida, 47 contenedores de residuos orgánicos (verde) y 24 contenedores de residuos plásticos).*

*2. Solicitamos facturación y datos de la parte que la empresa European Cleaning, S.L factura a nuestro municipio.*

*3. Solicitamos los datos por los cuales ustedes nos solicitan las cantidades reclamadas.*

*4. Solicitamos informe del motivo por el cual en Titulcia no se presta el servicio de recogida los sábados, ni se hacen las limpiezas correspondientes de los contenedores, ni se hace limpieza mensual con barredora una vez al mes.*

*5. Solicitamos que la recogida esté cubierta por la tasa pagada por los habitantes y solicitamos el cambio de recogida por las mañanas (...).*

*6. Solicitamos copia de los ADOK de las subvenciones de inversión y de gastos corrientes desde el año 2002, concedidas a la Mancomunidad (...), por la Comunidad de Madrid, para poder compensar el 8% correspondiente a Titulcia en los ingresos recibidos.*

*7. Solicitamos certificaciones de la recogida de residuos de contenedores amarillos mensuales, para poder calcular el importe a descontar del 8% correspondiente a Titulcia”.*

La presidencia de la Mancomunidad responde mediante escrito de 8 de marzo de 2016 en el que indica que las cantidades correspondientes al ejercicio 2011 y anteriores coinciden con las que

vienen siendo intimadas al Ayuntamiento de Titulcia de manera reiterada por figurar pendientes de pago en la contabilidad de la Mancomunidad.

Por lo que respecta a las derivadas de los ejercicios 2012 a 2014, afirma que han sido liquidadas y requeridas a Titulcia y que son el resultado de aplicar el porcentaje que corresponde a cada Ayuntamiento sobre la cuantía resultante de restar a los gastos de la Mancomunidad – las obligaciones anuales reconocidas- los ingresos efectivos que ha tenido la corporación en concepto de recaudación de la tasa de basuras, las aportaciones o subvenciones que percibe, y cualquier otro ingreso que se haya producido.

Señala que desconoce los criterios que utiliza el Ayuntamiento de Titulcia para calcular las cantidades, *“dando por sentado que en todo caso, se trata de meras estimaciones unilaterales y no vinculantes para esta corporación”*.

En relación con los porcentajes de reparto de las aportaciones de los municipios mancomunados, apunta que la Junta General de la Mancomunidad, en la sesión celebrada el 19 de diciembre de 2004 acordó fijar la aportación de Ciempozuelos en un 90% y un 10% la de Titulcia.

Contesta a su vez a las cuestiones relacionadas con la modificación del contrato de recogida de residuos y limpieza viaria; número de contenedores; datos solicitados y propuesta relativa a que la recogida esté cubierta con la tasa pagada por los habitantes.

Con fecha 18 de marzo de 2016, la alcaldesa de Titulcia contesta por medio de escrito del siguiente tenor literal:

*“Este Ayuntamiento no puede destinar ni un solo euro a los presupuestos de la Mancomunidad hasta que esta deje de destinar sus ingresos al pago de la limpieza del viario de Ciempozuelos.*

*El fin de la Mancomunidad es exclusivamente la recogida de residuos sólidos en los municipios de Ciempozuelos y Titulcia y no puede asumir ningún otro, careciendo de potestades administrativas para los fines ajenos a sus Estatutos.*

*Esta Mancomunidad no puede exigir pagos ni aportaciones cuando está destinándolos al sufragio de la limpieza viaria y otros de Ciempozuelos.*

*Por tanto, debe aplicar sus ingresos exclusivamente al sostenimiento de la recogida de residuos sólidos de Ciempozuelos y de Titulcia. Como quiera que está aplicando sus ingresos al pago de un servicio no autorizado por sus Estatutos, debe compensar a Titulcia y a sus arcas las cantidades que ha aplicado indebidamente a dicho servicio desde el año 2006 hasta el actual 2016.*

*Los Ayuntamientos tenemos obligación de asumir los servicios que no estén asumidos por la Mancomunidad, y en concreto, el Ayuntamiento de Titulcia viene asumiendo y responsabilizándose del servicio de limpieza viaria de su viario público.*

*Por ello, no podemos aceptar, con independencia del porcentaje de participación en las aportaciones municipales, que se liquide cantidad alguna sobre bases en las que no se han diferenciado los gastos correspondientes a fines ajenos a la Mancomunidad.*

*Este Ayuntamiento no reconoce deuda alguna a la Mancomunidad sino todo lo contrario, es la propia Mancomunidad la que debe*

*reintegrar a las arcas municipales de Titulcia el remanente que ha percibido gracias a la participación de este municipio.*

*De igual forma, se confunde la Mancomunidad cuando aplica a capricho porcentajes de participación sin respeto a su propia norma rectora, sus Estatutos. Por ello, este Ayuntamiento no puede seguir formando parte de una Mancomunidad que no respeta sus propios Estatutos, que actúa sin potestad administrativa en cuanto a los fines ajenos a ella y que dilapida los fondos, que deberían destinarse a sufragar los gastos de la recogida de residuos sólidos urbanos en los municipios integrantes y en su lugar, los aplica al pago de la limpieza viaria de las calles y otros espacios privados del municipio dominante en la Mancomunidad.*

*(...)*

*Esta corporación no puede aportar cantidad alguna hasta que se justifique, al criterio de su Secretario-Interventor, que:*

- a) No irá al sustento de gastos ajenos a la Mancomunidad.*
- b) Los ingresos de la Mancomunidad no son suficientes para sufragar los gastos ocasionados por el fin estatutario de la Mancomunidad, pues solo en dicho supuesto se justifica la aportación municipal.*

*En consecuencia de lo anterior, esta corporación anuncia que inicia los trámites legales para solicitar la separación de esta Mancomunidad por no respetar los fines estatutarios que legalmente tiene asumidos, extralimitándose en ellos y para el solo beneplácito de los concejales del Partido (...).”*

Previa solicitud de la Alcaldía de Titulcia, el día 17 de abril de 2018, el secretario interventor de dicho Ayuntamiento emite informe relativo a las aportaciones del Ayuntamiento a la Mancomunidad

reclamadas por esta y correspondientes a los ejercicios 2006 a 2016, a la vista de la Sentencia dictada con fecha 1 de febrero de 2018 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 12 de Madrid.

En el apartado del informe referido a los antecedentes de hecho, se indica que, en agosto de 1992, la Mancomunidad firma con la empresa European Cleaning un contrato de servicios que incluye, además de la recogida de basura de ambos municipios, el de limpieza viaria tan solo para el municipio de Ciempozuelos. Explica que en virtud de dicho contrato y de sus sucesivas prórrogas y modificaciones, la Mancomunidad ha venido prestando ambos servicios en régimen de gestión indirecta, mediante su encomienda a la citada empresa, desde la firma del contrato inicial hasta el 1 de febrero de 2018, el de recogida de basuras en Ciempozuelos y en Titulcia; y el de limpieza viaria solo en Ciempozuelos, sin que Titulcia haya participado nunca en este servicio.

Continúa señalando que, examinadas las actas de las sesiones de la Junta de la Mancomunidad que obran en esa Secretaría, no aparece en ellas ningún acuerdo de la Junta de la Mancomunidad por el que se haya fijado y aprobado la aportación del Ayuntamiento de Titulcia correspondiente a ninguno de los ejercicios desde 2006 hasta 2017, ambos incluidos, como exigen los artículos 5.8 c) y 15.1 de los Estatutos, con la única excepción del Acuerdo de 8 de febrero de 2016, en el que se aprobaron las participaciones de 2016 y se modificaron las que se daban por aprobadas para 2013, 2014 y 2015.

Precisa que, examinadas las entradas provenientes de la Mancomunidad que contiene el Registro municipal de entrada desde 2006 hasta la fecha de emisión del informe, resulta que ningún acuerdo o resolución de ningún órgano de la Mancomunidad relativo a la aprobación de dichas aportaciones anuales, con la excepción de una resolución de la presidencia de fecha 24 de noviembre de 2017, ha sido

nunca notificada a ese Ayuntamiento con los requisitos exigidos por la normativa en vigor.

A continuación, se refiere al Acuerdo de la Junta de la Mancomunidad de fecha 19 de febrero de 2004, del que destaca que no especifica el ejercicio al cálculo de cuyas aportaciones deben aplicarse los porcentajes que establece, ni tampoco, en el caso de los gastos, las bases a las que deben ser aplicados, ni en consecuencia, determina los importes resultantes de su aplicación.

Respecto del requerimiento de fecha 29 de septiembre de 2015 efectuado por la Mancomunidad al Ayuntamiento de Titulcia, el informe pone de manifiesto que dicha resolución, por toda motivación, se refiere al acuerdo de 19 de febrero de 2004 del que apostilla que “está actualmente en vigor”; pero no explicita los criterios con que se ha realizado el cálculo del que resultan las cantidades requeridas como aportaciones anuales de los ejercicios a que se refiere, ni tampoco se remite a ningún acuerdo de la Junta en el que se haya aprobado la fijación de dichas aportaciones, como requieren los artículos 5.8 c) y 15.1 de los Estatutos.

Se refiere a la sesión extraordinaria de 8 de febrero de 2016, en la que Junta de la Mancomunidad adopta el ya citado acuerdo por el que se fija la aportación económica que deben realizar los municipios de Ciempozuelos y Titulcia en el ejercicio 2016, y se modifican los presupuestos de los ejercicios 2013, 2014 y 2015.

Explica que dicho acuerdo – así como dos resoluciones posteriores que reconocían nuevas aportaciones a efectuar por el Ayuntamiento de Titulcia - fueron objeto de recurso contencioso administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Titulcia cuya estimación tuvo lugar mediante Sentencia de 1 de febrero de 2018 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 12 de Madrid, condenando a la Mancomunidad a fijar las aportaciones que deben realizar los

ayuntamientos integrantes respetando lo previsto en el artículo 5.8 c) y 15 de sus Estatutos, y aplicando los porcentajes de distribución sobre la base imponible donde no se repercutan los gastos que genera el servicio de limpieza viaria de Ciempozuelos, destinando todos los ingresos de la Mancomunidad exclusivamente a sus fines estatutarios, esto es, recogida domiciliaria de residuos sólidos urbanos e industriales dentro de los cascos urbanos de las poblaciones que los componen.

Se refiere a la resolución de fecha 24 de noviembre de 2017, de la presidenta de la Mancomunidad, por la que reconoce nuevos derechos en concepto de “Aportación Ayuntamiento Titulcia” para el ejercicio 2015, que deben ser sumados a los que da ya por reconocidos mediante resolución de presidencia nº 115/15 de 15 de diciembre, como aportación del Ayuntamiento de Titulcia correspondiente a dicho ejercicio.

Explica que la resolución argumenta que los derechos supuestamente ya reconocidos por la mencionada resolución 115/15 “*no se corresponden al 10% de las “obligaciones netas reconocidas que se desprenden de la liquidación del presupuesto corriente”* y que por tanto deben ser aumentados mediante un nuevo reconocimiento de derechos hasta alcanzar ese 10 %. Dicha resolución reproduce el informe de intervención en el que el funcionario informante asegura que el artículo 15.1 de los Estatutos deja de tener efecto una vez acordado en la Junta de la Mancomunidad de fecha 19 de febrero de 2004 la forma en que se establecerán las aportaciones municipales; es decir, a juicio del secretario interventor del Ayuntamiento de Titulcia, da por hecho que los porcentajes del 10% para Titulcia y el 90% para Ciempozuelos, en los que el mencionado acuerdo aprobó establecer las participaciones de ambos municipios en los ingresos y gastos de la Mancomunidad, han sustituido a todos los efectos a las determinaciones contenidas en el

artículo 15.1 a) y b) de los Estatutos para la fijación de las aportaciones municipales anuales.

Dentro del apartado de consideraciones jurídicas, el informe del secretario interventor de Titulcia se refiere al artículo 44.2 de la LBRL, en virtud del cual la Mancomunidad sólo tiene capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos, que es la recogida de residuos sólidos urbanos industriales según el artículo 2 de los Estatutos, y *sensu contrario*, no la tiene para la prestación de ningún otro servicio no comprendido en estos fines, cómo es la limpieza viaria, con independencia de los municipios en que se preste. Considera que la consecuencia de esta falta de capacidad legal de la Mancomunidad para prestar el servicio de limpieza viaria es que dicho servicio, además de no haberse prestado nunca en el municipio de Titulcia –*“por lo que sus costes directos e indirectos no pueden considerarse en el cálculo de la cuota complementaria de este municipio a qué se refiere el artículo 15.1 b) de los Estatutos”*- es fundamentalmente un servicio que no puede legalmente ser prestado por la Mancomunidad en ninguno de los municipios que la integran.

Precisa que tanto los gastos generales, como los costes directos imputables a este servicio, no pueden ser incluidos en ninguna medida dentro de los gastos de la Mancomunidad, sino que deben ser íntegramente sufragados por el Ayuntamiento de Ciempozuelos, y entiende que no cabe otra conclusión, tanto por la aplicación de las disposiciones legales y estatutarias ya citadas, como a la vista de las consideraciones de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 12 de Madrid, refiriéndose a las aportaciones de los ejercicios 2013 a 2016 pero con argumentos que considera igualmente aplicables a los de los ejercicios 2006 a 2012.

Añade que por otra parte, al incluir los costes directos e indirectos del servicio de limpieza vial en el total de los de la Mancomunidad,

sufragados por unos ingresos que a su vez incluyen una tasa por prestación de servicios, y al calcular las aportaciones de cada municipio sobre la suma de obligaciones reconocidas de la Mancomunidad sin desglosar esta suma en gastos generales y gastos directamente imputables a la prestación de los servicios, y sin minorarla en el importe de las correspondientes al servicio de limpieza viaria, en la práctica se está haciendo que los recursos obtenidos por la tasa de recogida de basuras financien parcialmente el servicio de limpieza viaria, contraviniendo por tanto la expresa prohibición del artículo 21.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de que se exijan tasas por la prestación del servicio de limpieza viaria.

Reitera que ninguna de las aportaciones anuales reclamadas por la Mancomunidad al Ayuntamiento de Titulcia desde 2006 hasta 2015 ha sido fijada ni aprobada con arreglo a lo previsto en los Estatutos, es decir mediante acuerdo de la Junta, por cuanto consta en esa Secretaria que la práctica habitual ha venido siendo la de que las aportaciones de los municipios integrantes correspondientes a cada ejercicio se tenga por aprobadas en el mejor de los casos mediante resolución de la Presidencia, y en muchos de ellos sin adoptar siquiera esta forma, mediante providencias de la Presidencia en las que se requiere el pago de las aportaciones que se dan por aprobadas sin indicar mediante qué acto, de qué órgano, y de qué fecha lo hayan sido, o incluso a través de informes de Intervención o de Tesorería en los que de igual modo se considerarán aprobadas y pendientes de pago las aportaciones de los ejercicios a que se refieren, cuya determinación se efectúa en los propios informes, matizando que la única excepción la constituye el acuerdo de 8 de febrero de 2016, ya referido.

Insiste en que esta circunstancia de no haber sido aprobadas por la Junta ninguna de las aportaciones reclamadas contraviene flagrantemente lo dispuesto en el artículo 5.8 c) de los Estatutos que

atribuyó a la Junta de la Mancomunidad la competencia para fijar las aportaciones de los municipios integrantes; y en el artículo 15.1 de los Estatutos que reitera esta exigencia de que sea la Junta quien apruebe anualmente las aportaciones municipales de cada ejercicio, y añade la de que lo haga por mayoría absoluta.

A juicio del secretario interventor del Ayuntamiento de Titulcia, esta circunstancia basta para solicitar la nulidad de pleno derecho de todas las aportaciones anuales reclamadas a este Ayuntamiento por la Mancomunidad en la medida en que no hayan sido ya anuladas judicialmente, basando esta solicitud en lo dispuesto en el artículo 47,1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –LPAC- ya que todas ellas han sido aprobadas por órgano manifiestamente incompetente para esta aprobación.

Precisa que las estipulaciones del artículo 5.8 de los Estatutos sobre las competencias que ostenta la Junta de la Mancomunidad y las del artículo 15.1 a) y b) de los Estatutos relativas al modo en que deben calcularse las aportaciones de los municipios integrantes, no pueden ser modificadas, anuladas, omitidas ni sustituidas sin seguir el procedimiento legal previsto para la aprobación y modificación de los Estatutos. En consecuencia, considera que no es posible entender que el Acuerdo de la Junta de 19 de febrero de 2004 en el que se fijaba los porcentajes de participación de ambos municipios en los ingresos y gastos de la Mancomunidad, haya dejado sin efecto lo regulado en el artículo 15.1 de los Estatutos, puesto que el mencionado acuerdo fue adoptado sin ninguno de los requisitos competenciales y procedimentales que para la modificación de los estatutos requieren los Estatutos

En su opinión, el único contenido eficaz que por tanto cabe reconocer a dicho acuerdo es el de acordar en cumplimiento del artículo

15.1 b) de los Estatutos el módulo aplicable para determinar la cuota complementaria a que se refiere este precepto.

Insiste en que la estipulación del artículo 15 de los Estatutos de que la aportación anual debe estar formada por dos cuotas, la obligatoria y la complementaria; y la de que la cuota obligatoria prevista en el apartado 1 a), destinada a satisfacer los costes generales de la Mancomunidad ha de ser proporcional al número de habitantes de cada municipio, tiene carácter estatutario y no puede ser modificada, sustituida, ni omitida sin seguir el procedimiento legalmente requerido para modificar los Estatutos, por lo que debe considerarse que continúan en vigor a todos los efectos.

Afirma que en la práctica, sin embargo, los porcentajes aprobados en el Acuerdo de 19 de febrero de 2004 han venido empleándose año tras año para calcular el importe total de las aportaciones de cada municipio a los efectos de establecer las previsiones presupuestarias de las correspondientes aplicaciones e ingresos en los presupuestos anuales de la Mancomunidad, aplicándolos al total de las obligaciones reconocidas en cada ejercicio anterior; sin excluir de ese total los costos directos e indirectos del servicio de limpieza viaria y sin distinguir entre las obligaciones correspondientes a costes generales y a costes directos del funcionamiento del servicio de recogida de basuras, y por tanto sin respetar la división en dos cuotas: una obligatoria destinada a gastos generales y proporcionar el número de habitantes, y otra complementaria en función del uso efectivo por cada municipio del servicio prestado por la Mancomunidad que estatutariamente deben componer esta aportación. Expone que son las cantidades así calculadas las que reclama al Ayuntamiento pretendiendo al parecer que su inclusión como previsión de ingresos en los presupuestos anuales la Mancomunidad basta para tratarlas como si fueran las

aportaciones anuales fijadas y aprobadas, esto es, como derechos reconocidos y pendientes de pago.

En resumen, considera que las aportaciones así calculadas han ignorado por completo considerándolas sin efecto, las normas estatutarias por las que se regula su determinación y la promoción.

A su juicio, esta circunstancia es así mismo suficiente para solicitar la nulidad de pleno derecho de las aportaciones reclamadas, en la medida en que no hayan sido anuladas judicialmente, ya que se han determinado prescindiendo total y absolutamente las reglas esenciales que en esta materia regulan la formación de voluntad del órgano colegiado, la Junta, competente para aprobarlas, incurriendo por ello en la causa de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 47.1.e) de la LPAC.

A la vista de todos lo expuesto informa que por el Pleno del Ayuntamiento se adopte el siguiente acuerdo:

- Solicitar de la Junta de la Mancomunidad la declaración de nulidad de pleno derecho de todas las aportaciones anuales, desde la correspondiente al ejercicio 2006 hasta la correspondiente al ejercicio de 2015, puesto que todas ellas han sido aprobadas por órgano manifiestamente incompetente y se han adoptado prescindiendo total y absolutamente las reglas esenciales información de voluntad del órgano colegiado, la Junta, incurriendo en las causas de nulidad contempladas en el artículo 47.1 b) y e) de la LPAC.

- Solicitar de la Junta de la Mancomunidad que en cumplimiento de lo establecido en los artículos 5.8 c) y 15.1 de los Estatutos, fije y apruebe mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta las aportaciones a la Mancomunidad del Ayuntamiento de Titulcia correspondientes a los ejercicios 2006 a 2017 con estricta observancia

lo dispuesto en el artículo 15.1 a) y b) de los Estatutos, esto es, sumando las dos cuotas que se han dicho precepto deben componerlas:

- una cuota obligatoria que reparta entre los municipios integrantes los costes generales originados por el servicio de recogida de basuras de cada ejercicio, con exclusión por tanto los originados por el servicio de limpieza viaria, proporcionalmente al número de habitantes de derecho de cada uno de ellos.

- una cuota complementaria que reparta entre los municipios integrantes los costes directos del servicio de recogida de basuras y minorado por el importe de los derechos reconocidos por recogida selectiva y en su caso por el de las subvenciones recibidas con destino a dicho servicio, y por el de los derechos reconocidos en concepto de tasa por recogida de basuras en función del uso efectivo que cada uno haya hecho de este servicio, para cuya determinación se aplicará el módulo que se aprobó por acuerdo de la Junta 19 de febrero de 2004.

El día 24 de abril de 2018 el Pleno del Ayuntamiento de Titulcia adopta por unanimidad un acuerdo en virtud del cual solicita a la Junta de la Mancomunidad la declaración de nulidad de pleno derecho de todas las aportaciones anuales desde la correspondiente al ejercicio 2006 hasta la correspondiente al ejercicio 2015, que la Mancomunidad reclama a ese Ayuntamiento puesto que todas ellas han sido aprobadas por órgano manifiestamente incompetente, y todas ellas se han fijado y tramitado prescindiendo total y absolutamente de las reglas esenciales que regula la formación de la voluntad del órgano colegiado, y todas ellas incurren por tanto en las causas de nulidad de pleno derecho tipificadas en los artículos 47.1.b) y e) de la LPAC.

En segundo lugar, solicita a la Junta de la Mancomunidad que en cumplimiento de lo establecido en los artículos 5.8 c) y 15.1 de los Estatutos fije y apruebe mediante acuerdo adoptado por mayoría

absoluta, las aportaciones a la Mancomunidad del Ayuntamiento de Titulcia correspondiente a los ejercicios 2006 a 2017, con estricta observancia de lo previsto en el artículo 15.1 a) y b) de los Estatutos, esto es, sumando las dos cuotas que, según dicho precepto, deben componerla.

El siguiente documento obrante en el expediente es la Sentencia de fecha 28 de noviembre de 2019 del Juzgado de lo Contencioso – Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el Procedimiento Ordinario seguido por el Ayuntamiento de Titulcia contra la Mancomunidad, cuyo objeto es la desestimación presunta de la solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho de todas las aportaciones anuales de los ejercicios 2006 a 2015, ambas inclusive, que la Mancomunidad reclama al Ayuntamiento.

De acuerdo con el contenido de la Sentencia, la solicitud de declaración de nulidad se fundamenta en que dichas aportaciones han sido fijadas por órgano incompetente y prescindiendo total y absolutamente de las reglas esenciales previstas en el artículo 15 de los Estatutos, interesando que se proceda a fijar nuevamente dichas aportaciones conforme a las previsiones de los artículos 5.8 c) y 15.1 de los Estatutos, sin incluir en la base de cálculo el coste del servicio de limpieza viaria de la localidad de Ciempozuelos, por estar fuera del objeto de la Mancomunidad.

El fundamento de derecho segundo de la citada resolución judicial resume las desavenencias entre la Mancomunidad y el Ayuntamiento de Titulcia, y se refiere a los pronunciamientos dictados como consecuencia de las mismas, en los siguientes términos:

*«Sentencia de 1 de febrero de 2018, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 12 por la que se estima el recurso interpuesto por el ayuntamiento de Titulcia contra, entre otros, el Acuerdo de la Junta de la Mancomunidad de 8 de febrero de 2016, por el que se*

*determina la aportación económica de cada uno de los Ayuntamientos para el ejercicio 2016 y se modifican los presupuestos de los ejercicios de 2013, 2014, y 2015, por haberse incluido en los mismos la partida del coste del servicio de limpieza de las vías públicas de Ciempozuelos. Dicha sentencia que es firme, considera:*

*“Entrando a conocer el fondo de la cuestión litigiosa es menester determinar en cuanto a la aportación económica que deben realizar los Ayuntamientos de Ciempozuelos y Titulcia a la Mancomunidad para el ejercicio 2016 es determinante acudir a los Estatutos de la Mancomunidad que determina la forma de fijar la Mancomunidad las aportaciones económicas de los municipios integrantes de la misma según determina el artículo 8, apartado 5, letra c) de los Estatutos, las aportaciones se han de fijar anualmente para cada ejercicio económico por la Junta de la Mancomunidad según dispone el artículo 15, párrafo primero de los Estatutos. La aportación económica debe fijarse en función de una cuota obligatoria que se fija en proporción al número de habitantes de derecho de cada municipio y una cuota complementaria prevista para ponderar el uso real que cada municipio realice de los servicios mancomunados. Por lo tanto, el Acuerdo impugnado (determinación de la aportación municipal para el ejercicio 2016) no respeta lo normado por los Estatutos. En esencia, deben aplicarse los porcentajes de contribución sobre la base imponible donde no se repercutan los gastos que genera el servicio de limpieza viaria de Ciempozuelos, destinando todos los ingresos de la mancomunidad exclusivamente a sus fines estatutarios, cual es, la recogida domiciliaria de residuos sólidos urbanos e industriales dentro de los cascos urbanos de las poblaciones que los componen. No es objeto del presente recurso el acuerdo de la Junta General de 19 de febrero de 2004 sino la forma de determinar la aportación económica de los municipios integrantes*

*de la mancomunidad para el ejercicio 2016 que no respeta lo normado por los estatutos rectores de la mancomunidad. Obvia la Mancomunidad pronunciarse sobre la cuestión capital de este recurso que no es otra que en los presupuestos de la Mancomunidad se incluye el gasto para la limpieza viaria de Ciempozuelos, algo que es ajeno al fin de la Mancomunidad y no se realiza en el Ayuntamiento de Titulcia. La limpieza viaria del Ayuntamiento de Ciempozuelos no está entre sus fines. No se puede aplicar los ingresos de la Mancomunidad al sustento de un fin ajeno a la Mancomunidad y que sólo beneficia a Ciempozuelos ya que en Titulcia no se presta el servicio de limpieza viaria que es asumido por la propia corporación municipal. En definitiva, el acuerdo de 8 de febrero de 2016 de la Junta de la Mancomunidad de Ciempozuelos-Titulcia, por el que se fija una aportación económica para el Ayuntamiento de Titulcia a partir de 2016, de 141.703,69 euros y la previsión de gastos del capítulo IV, de transferencias corrientes, de los presupuestos de 2013 hasta 2016, no está debidamente justificada e infringe el artículo 21.1 e) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (...)*”.

*-Sentencia de 10 de abril de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 23 de Madrid por la que se anula la resolución del presidente de la Mancomunidad de 24 de noviembre de 2017, en que se fija la aportación del Ayuntamiento de Titulcia para el ejercicio 2015, en 79.877,78 euros, puesto que el presidente carece de facultades estatutarias para fijar las aportaciones de cada uno de los municipios, por venir atribuida a la Junta.*

*- Sentencia de 20 de marzo de 2019, de la Sección segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal superior de Justicia de Madrid, por la que se revoca el Auto de 17 de julio de 2018 dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 19 de Madrid, que acordó el archivo -por pérdida de objeto- del*

*procedimiento ordinario en el que se impugnaba por la Mancomunidad el acuerdo del Ayuntamiento de Titulcia por el que decidía abandonar la Mancomunidad. El Juzgado apreció la pérdida del objeto del recurso al interpretar que el Ayuntamiento de Ciempozuelos también había decidido abandonar la Mancomunidad y había iniciado los trámites para su disolución.»*

A continuación el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid precisa que “*como quiera que concurren indicios fundados de que las aportaciones de cada uno de los Ayuntamientos no se han fijado por la Junta, que es la única legitimada para fijarlas, según los artículos 5.8 y 15 de los Estatutos, pudieran concurrir las causas de nulidad de pleno derecho de los apartados b) y e) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, puesto que al no haberse fijado expresamente por la Junta, se habrían fijado materialmente por el Presidente, que es incompetente y se habría sustraído a la Junta la posibilidad de hacerlo. Ante estos indicios, hay méritos para ordenar a la Mancomunidad que admita a trámite la solicitud de revisión de oficio y la tramite oportunamente, recabando el informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid; y, tras dicho informe, y los demás trámites procedimentales que entienda precisos, resuelva la solicitud.*

*Este Juzgado no puede declarar la nulidad de unos actos administrativos sin que se haya seguido el procedimiento ad hoc en vía administrativa, previsto en el precitado artículo 106 de la LPC y sin haber dado la oportunidad a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid de emitir su informe, de carácter preceptivo”.*

El fallo de la sentencia ordena a la Mancomunidad admitir la solicitud de nulidad radical planteada por el Ayuntamiento de Titulcia, tramitando el oportuno procedimiento a fin de recabar el preceptivo informe de esta Comisión y a emitir a continuación una resolución en cuanto al fondo de lo solicitado.

La Junta de la Mancomunidad acuerda en sesión ordinaria celebrada el día 22 de junio de 2020, iniciar en cumplimiento de la referida sentencia, el procedimiento de revisión de oficio de *“todas las aportaciones anuales, desde la correspondiente al ejercicio 2006, hasta la correspondiente al ejercicio 2015, ambas incluidas, que la Mancomunidad reclama al Ayuntamiento de Titulcia”*.

El día 24 de septiembre de 2020 el secretario de la Junta de la Mancomunidad emite dictamen jurídico a partir de la solicitud del Ayuntamiento de Titulcia de fecha 24 de abril de 2018 precisando que en ese acuerdo plenario no se indican los actos administrativos concretos que son objeto de impugnación.

Se refiere a la documentación obrante en el expediente y a la normativa en materia de revisión de oficio con cita de distintas sentencias del Tribunal Supremo.

En el apartado tercero del informe se refiere a la concurrencia o no de las causas de nulidad de pleno derecho alegadas por el Ayuntamiento de Titulcia.

Precisa que los Estatutos de la Mancomunidad disponibles en la Secretaría señalan en el artículo 5.8 c) que corresponde a la Junta de la Mancomunidad la competencia para fijar anualmente las aportaciones económicas de los municipios integrantes de la Mancomunidad, y se refiere a su vez a lo dispuesto en el artículo 15 de los Estatutos que establecen el procedimiento para ello distinguiendo una cuota obligatoria y una cuota complementaria. Señala que el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Titulcia de 24 de abril de 2018 fundamenta su petición de revisión de oficio en entender que las aportaciones correspondientes a los ejercicios 2006 a 2015 han sido aprobadas por órgano manifiestamente incompetente, y todas ellas se han fijado y tramitado prescindiendo total y absolutamente las reglas esenciales que regulan la formación de voluntad del órgano colegiado.

Sobre dichos aspectos, indica que según resulta del acta de la sesión de la Junta General de fecha 19 de febrero de 2004 todos los presentes, incluidos los representantes del Ayuntamiento de Titulcia, se mostraron conformes en establecer como porcentaje de participación en los ingresos y gastos de la comunidad Mancomunidad el 90% para el Ayuntamiento de Ciempozuelos y el 10% para el Ayuntamiento de Titulcia; y establecer como porcentajes de participación en los ingresos procedentes de la recogida selectiva, contenedores amarillos, los del 92% para el Ayuntamiento de Ciempozuelos y el 8% para el Ayuntamiento de Titulcia.

Señala que no consta según la documentación disponible ningún acuerdo posterior de la Junta general que establezca otra cosa sobre las aportaciones de los municipios, por lo que se ha venido aplicando el criterio fijado por la Junta en la citada sesión del año 2004.

Reitera que el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Titulcia de 24 de abril de 2018 no indica los actos administrativos concretos que son objeto de impugnación, limitándose a solicitar la revisión de oficio de todas las aportaciones anuales del ejercicio 2006 hasta el ejercicio 2015.

Especifica que en el expediente obra notificación de fecha 4 diciembre 2015 al Ayuntamiento de Titulcia de la resolución de la Presidencia de la Mancomunidad 92/2015 por la que se requiere el pago de aportaciones adeudadas por importe de 876.992,73€ por el periodo comprendido entre 2006 y 2014; y precisa que dicha resolución aclara en su parte expositiva que requiere de pago al Ayuntamiento de Titulcia al considerar que no se había ingresado a las aportaciones en las que estaba obligado, con base a lo ya acordado en su momento en la Junta general de 19 de febrero de 2004, indicando que el objeto es mantener la viabilidad financiera de la Mancomunidad y de la prestación del servicio contratado. Precisa que, asimismo, obra en el

expediente escrito a la alcaldesa Ayuntamiento de Titulcia porque se corrige la cantidad de la resolución 92/2015 y asume una deuda de dicho período por importe de 570.808,56 €.

Continúa señalando que la imprecisión de los actos administrativos cuya revisión de oficio se solicita, unido a que las aportaciones anuales requeridas en la resolución 92/2015 se habían calculado sobre la base de lo acordado y en ejecución del acuerdo de la sesión de la Junta general de fecha 19 de febrero de 2004, sin que se solicite expresamente la revisión de oficio que lo acordado en la citada sesión, hace que no puede apreciarse la concurrencia de las causas de nulidad de pleno derecho alegadas por el Ayuntamiento de Titulcia:

- Órgano manifiestamente incompetente, por constar acuerdo de la Junta general de 19 de febrero de 2004 adoptado por acuerdo de los presentes, incluidos los representantes del Ayuntamiento de Titulcia.

- Prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido: a pesar de no distinguir entre una cuota fija y otra complementaria, los Estatutos en su párrafo cuarto permiten aplicar otros módulos acordados por la Junta general por mayoría absoluta que es lo que se pudo utilizar en el acuerdo de la Junta de 19 de febrero de 2004, sin que sea solicitada expresamente la revisión de oficio del mencionado acuerdo.

Por otra parte, señala que el acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Titulcia de 24 de abril de 2018 fundamenta su petición de revisión de oficio en que según los Estatutos, los fines de la Mancomunidad son la recogida domiciliaria de residuos sólidos urbanos industriales dentro del casco urbano de la población, y sin embargo el contrato que la Mancomunidad ha tenido con la empresa European Cleaning S.L comprendía los servicios de recogida domiciliaria de basuras y limpieza viaria por la Mancomunidad. Explica que por la Mancomunidad se tramitó el procedimiento de revisión de oficio de los acuerdos de la

Junta de la Mancomunidad de fecha 12 de julio de 1992, 11 de marzo de 1998, y 31 de mayo de 1999, y varios actos presuntos por los que se acordaron las ampliaciones y modificaciones del servicio, que dio lugar al dictamen preceptivo y vinculante de la Comisión Jurídica Asesora de 1 de diciembre de 2016 en el que se indicó que no procedía la revisión de oficio de los acuerdos de adjudicación y modificación del contrato celebrado en 1992 entre la Mancomunidad y la empresa, en virtud de los límites establecidos en el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Señala que en sesión de la Junta general celebrada el 5 de diciembre de 2016 se adoptó un acuerdo en el sentido indicado.

Precisa que posteriormente se tramitó ulterior procedimiento que dio lugar al Dictamen 6/2018 de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid determinando la improcedencia de la revisión de oficio de los actos administrativos objeto impugnación, y que dio lugar al acuerdo de la Junta general de la Mancomunidad de 4 de julio de 2018 en el sentido del dictamen. Añade que dicho acuerdo fue recurrido por el Ayuntamiento de Ciempozuelos dictándose sentencia por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 9 de Madrid, desestimatoria para el Ayuntamiento, que fue recurrida en apelación y está pendiente de resolución.

Se estima que mientras no se declare la nulidad pleno derecho los acuerdos relativos al contrato referente a la recogida de basuras y limpieza viaria cuya revisión de oficio se tramitó, no podrán tampoco declararse nulas de pleno derecho las aportaciones del Ayuntamiento de Titulcia, al tener una vinculación directa entre el contrato y las aportaciones que deberían realizar los ayuntamientos integrantes de la Mancomunidad.

A continuación, se refiere a los límites de la revisión de oficio del artículo 110 LPAC y el posible perjuicio para la Mancomunidad-

Por último, indica el órgano competente para acordar la revisión de oficio, y concluye que procede conferir a los ayuntamientos de Ciempozuelos y Titulcia trámite de vista y audiencia del expediente, al objeto de que puedan formular las alegaciones que consideren conveniente.

Por resolución de la Presidencia de la Mancomunidad de fecha 24 de septiembre de 2020 se reproduce el informe del secretario de la Mancomunidad y se resuelve conferir al Ayuntamiento de Ciempozuelos del Ayuntamiento de Titulcia el preceptivo trámite de audiencia.

Mediante certificado del secretario general del Ayuntamiento de Ciempozuelos de fecha 29 de octubre de 2020 se indica que, en el registro de entrada del Ayuntamiento, en relación con el procedimiento de revisión de oficio de referencia, no consta que se hayan presentado alegaciones por parte del Ayuntamiento de Titulcia ni del Ayuntamiento de Ciempozuelos.

Con fecha 10 de noviembre de 2020, el secretario de la Mancomunidad emite informe en el que reproduce en los fundamentos y los hechos del informe emitido con anterioridad, y concluye que no procede la revisión de oficio y la declaración de nulidad de pleno derecho de todas las aportaciones anuales del Ayuntamiento de Titulcia desde la correspondiente al ejercicio 2006 hasta la correspondiente al ejercicio 2015, procediendo someter la propuesta a la Comisión Jurídica de la Comunidad de Madrid.

Por decreto de la presidenta de la Mancomunidad de fecha 10 de noviembre de 2020, con reproducción del informe del secretario de la misma fecha, se formula la propuesta de resolución, en virtud de la cual no procede la revisión de oficio y la declaración de nulidad de pleno

derecho solicitado por el Ayuntamiento de Titulcia, se somete a dictamen de esta Comisión, y se suspende el cómputo del plazo para resolver, acordándose notificar la resolución al Ayuntamiento de Ciempozuelos y al Ayuntamiento de Titulcia.

**TERCERO.-** El contrato de concesión del servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos suscrito el 1 de agosto de 1992 entre la Mancomunidad y la empresa European Cleaning S.L fue remitido a esta Comisión Jurídica Asesora en una primera ocasión para su revisión de oficio, pero por Acuerdo nº 2/16 de 28 de abril se procedió a su devolución al no haberse tramitado el procedimiento establecido al efecto, y se advirtió de los límites que para la revisión establecía el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC).

El 4 de abril de 2016 la Junta General de la Mancomunidad acordó iniciar otro procedimiento de revisión de oficio, esta vez en relación con el Acuerdo de la Junta General de la Mancomunidad de 16 de julio de 2013, relacionado también con el contrato de concesión del servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos suscrito el 1 de agosto de 1992.

Mediante el Dictamen 329/16, de 21 de julio, al cual nos remitimos, esta Comisión declaró que no procedía la revisión de oficio por no concurrir las causas de nulidad indicadas. Después de este dictamen, el procedimiento de revisión de oficio incoado fue declarado caducado mediante Acuerdo de la Junta General de la Mancomunidad de 24 de octubre de 2016.

Nuevamente, el 22 de julio de 2016, la Junta General de la Mancomunidad acordó iniciar otro expediente de revisión del contrato de referencia y de las modificaciones posteriores que sufrió el mismo.

En dicho procedimiento esta Comisión emitió el Dictamen 544/16, de 1 de diciembre, en el que se señalaba que el régimen jurídico aplicable al contrato suscrito en 1992 era la Ley de Contratos del Estado, cuyo texto articulado se aprobó por el Decreto 923/1965, de 8 de abril (en adelante, LCE de 1965), que para las adjudicaciones y modificaciones contractuales exigía menos formalidades que las exigidas por la normativa de contratos posterior. Además, de lo que resultaba del expediente, el hecho de que determinados requisitos procedimentales no estuviesen documentados en el correspondiente expediente no significaba que no hubieran existido en su momento como se mencionaba en algunos informes, que reconocían la posibilidad de que estuviesen en archivos no revisados, e incluso que se hubiesen traspapelado o destruido. Y aunque se reconocía en el dictamen que durante la vida del contrato celebrado en 1992 no se habían seguido rigurosamente determinados requisitos que deberían haberse observado -lo que podría determinar la nulidad de sus efectos-, en aplicación de los límites del artículo 106 de la LRJ-PAC, se declaraba que no procedía la revisión de oficio.

Posteriormente, se volvió a remitir la documentación relativa al contrato de 1992 para instar de nuevo la revisión de oficio del Acuerdo de la Junta General de la Mancomunidad de 16 de julio de 2013 para que se declarase la nulidad del mismo por los mismos motivos que ya se habían examinado en el Dictamen 329/16, de 21 de julio, aunque además se añadía un nuevo motivo de nulidad. Mediante el Dictamen 176/17, de 4 de mayo nos remitimos a lo ya señalado en el Dictamen 329/16 respecto de las causas de nulidad que ya habían sido objeto de análisis y se desestimó la revisión del Acuerdo por el nuevo motivo invocado al considerar que la nulidad por vulneración del artículo 103.4 de Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa le correspondía declararla, en su caso, al órgano judicial encargado de la ejecución de la sentencia y mediante

incidente de ejecución (artículo 109 de dicha Ley), tal y como disponía su artículo 103.5.

En el expediente que se nos remitió con ocasión de este último procedimiento de revisión de oficio constaba que la Mancomunidad, tras nuestro Dictamen 544/16, había adoptado el Acuerdo de declarar que no procedía la revisión de oficio de los acuerdos de adjudicación y modificación del contrato de 1992 pero que el Ayuntamiento de Ciempozuelos había interpuesto recurso contencioso-administrativo contra dicho Acuerdo.

Tras estos procedimientos de revisión de oficio, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 32 de Madrid dictó la Sentencia de 3 de enero de 2018 en el Procedimiento Ordinario 177/2017 por el que se declaraba lesivo el Acuerdo de 16 de julio de 2013 al faltar el informe de fiscalización previa del Acuerdo por parte de la Intervención. Dicha sentencia no era firme según se mencionaba en el expediente remitido. Por otro lado, el contrato de 1992 finalizó su vigencia el 2 de febrero de 2018.

Posteriormente, se inicia un nuevo procedimiento de revisión de oficio por la Mancomunidad en el que se insta la nulidad de distintos acuerdos en relación con el contrato de referencia, de concesión del servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos suscrito el 1 de agosto de 1992 con la empresa European Cleaning, S.L. Mediante Acuerdo 6/18, de 31 de mayo, se procedió a la devolución del expediente al tratarse de un asunto que ya había sido dictaminado por esta Comisión Jurídica Asesora

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**UNICA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f).b) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y a solicitud de la presidenta de la Mancomunidad, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, declaren de oficio o a solicitud del interesado la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en determinado supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 106 de la LPAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 tercera del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales –RD 2568/1986-, en relación con el artículo 22.2 j) de la LBRL, corresponde la competencia para acordar la revisión de oficio a la Junta General de la Mancomunidad.

La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del RD 2568/1986, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 LPAC.

El artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario, desde un punto de vista material, que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC.

Esta Comisión Jurídica Asesora ha sostenido reiteradamente en sus dictámenes (*ad exemplum*: 522/16 de 17 de noviembre, 353/17, de 7 de septiembre y 300/19 de 11 de julio), que el punto de partida inexcusable, es la consideración de la revisión de oficio como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal como recoge la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, N° 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que con mención de la sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, entiende que solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como recuerda el Tribunal Supremo en su sentencia de 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014):

*“La doctrina sentada por esta Sala (entre las más recientes, sentencia de 7 de febrero de 2013 –recurso núm. 563/2010–), configura dicho procedimiento como un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Como tal, se trata de un cauce subsidiario de los otros instrumentos procedimentales ordinarios de impugnación de actos administrativos; de modo que, conforme a la indicada doctrina, no es posible instar la revisión de*

*oficio, por existir cosa juzgada, cuando previamente se haya impugnado la resolución de que se trata en vía jurisdiccional”.*

Se trata de una potestad cuyo ejercicio requiere una especial ponderación ya que, como señala el Tribunal Supremo en sentencia de 10 de febrero de 2017 (recurso 7/2015):

*“La acción de nulidad no es el último remedio impugnatorio susceptible de utilizar cuando se ha agotado el sistema de recursos normal, en el que cabe, pues, alegar cuantas causas de oposición quepa contra los actos combatidos, sino que se constituye como instrumento excepcional y extraordinario para evitar la producción de efectos jurídicos de aquellos actos viciados de nulidad radical. De ahí, como medio excepcional y extraordinario, que las exigencias formales y materiales para su ejercicio hayan de exigirse de manera absolutamente rigurosa, y toda interpretación que se haga de los dictados del artículo 102 de la LRJPA haya de ser necesariamente restrictiva, ya que no exigir este rigor sería desvirtuar la naturaleza y finalidad de esta acción de nulidad y la puesta en peligro constante del principio de seguridad jurídica. Formalmente, por tanto, no cabe ejercitar esta acción de nulidad más que contra actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo. Materialmente es exigencia ineludible que el vicio del que adolece el acto sea de los que hacen al mismo radicalmente nulo por así contemplarse en el artículo 62.1 de la LRJPA”.*

En el que caso que se nos somete a consulta, el objeto del procedimiento de revisión está constituido *“las aportaciones anuales, desde la correspondiente al ejercicio 2006 hasta la correspondiente al ejercicio 2015, ambas incluidas, que la Mancomunidad reclama al Ayuntamiento de Titulcia”.*

El Ayuntamiento de Titulcia solicita la revisión de oficio basándose en tres consideraciones:

- La Mancomunidad sólo tiene capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos, que es la recogida de residuos sólidos urbanos industriales según el artículo 2 de los Estatutos, y *sensu contrario*, no la tiene para la prestación de ningún otro servicio no comprendido en estos fines, cómo es la limpieza viaria, con independencia de los municipios en que se preste. Dado que dicho servicio se presta solo en Ciempozuelos, los gastos generales y los costes directos imputables a este servicio no pueden ser incluidos en ninguna medida dentro de los gastos de la Mancomunidad, sino que deben ser íntegramente sufragados por el Ayuntamiento de Ciempozuelos

- No consta a ese Ayuntamiento ningún acuerdo de la Junta de la Mancomunidad por el que se haya fijado y aprobado la aportación del Ayuntamiento de Titulcia correspondiente a ninguno de los ejercicios desde 2006 hasta 2017, ambos incluidos, como exigen los artículos 5.8 c) y 15.1 de los Estatutos, con la única excepción del Acuerdo de 8 de febrero de 2016 en el que se aprobaron las participaciones de 2016 y se modificaron las que se daban por aprobadas para 2013, 2014 y 2015.

Respecto del requerimiento de fecha 29 de septiembre de 2015 efectuado por la Mancomunidad al Ayuntamiento de Titulcia, pone de manifiesto que dicha resolución, por toda motivación, se refiere al acuerdo de 19 de febrero de 2004, pero no explicita los criterios con que se ha realizado el cálculo del que resultan las cantidades requeridas como aportaciones anuales de los ejercicios a que se refiere, ni tampoco se remite a ningún acuerdo de la Junta en el que se haya aprobado la fijación de dichas aportaciones, como requieren los artículos 5.8 c) y 15.1 de los Estatutos.

Considera que esta circunstancia de no haber sido aprobadas por la Junta ninguna de las aportaciones reclamadas contraviene flagrantemente lo dispuesto en el artículo 5.8 c) de los Estatutos que atribuyó a la Junta de la Mancomunidad la competencia para fijar las aportaciones de los municipios integrantes; y en el artículo 15.1 de los Estatutos que reitera esta exigencia de que sea la Junta quien apruebe anualmente las aportaciones municipales de cada ejercicio, y añade la de que lo haga por mayoría absoluta, basta para solicitar la nulidad de pleno derecho de todas las aportaciones anuales reclamadas este Ayuntamiento por la Mancomunidad en la medida en que no hayan sido ya anuladas judicialmente, basando esta solicitud en lo dispuesto en el artículo 47,1 b) LPAC ya que todas ellas han sido aprobadas por órgano manifiestamente incompetente para esta aprobación.

- Incumplimiento de las estipulaciones del artículo 5.8 de los Estatutos sobre las competencias que ostenta la Junta de la Mancomunidad y las del artículo 15.1 a) y b) de los Estatutos relativas al modo en que deben calcularse las aportaciones de los municipios integrantes, que no pueden ser modificadas, anuladas, omitidas ni sustituidas sin seguir el procedimiento legal previsto para la aprobación y modificación de los Estatutos. En consecuencia, considera que no es posible entender que el Acuerdo de la Junta de 19 de febrero de 2004 en el que se fijaba los porcentajes de participación de ambos municipios en los ingresos y gastos de la Mancomunidad, haya dejado sin efecto lo regulado en el artículo 15.1 de los Estatutos, puesto que el mencionado acuerdo fue adoptado sin ninguno de los requisitos competenciales y procedimentales que para la modificación de los estatutos requieren los Estatutos. El único contenido eficaz que por tanto cabe reconocer a dicho acuerdo es el de acordar en cumplimiento del artículo 15.1 b) de los Estatutos el módulo aplicable para determinar la cuota complementaria a que se refiere este precepto.

En la práctica, sin embargo, los porcentajes aprobados en el Acuerdo de 19 de febrero de 2004 han venido empleándose año tras año para calcular el importe total de las aportaciones de cada municipio sin respetar la división en dos cuotas: una obligatoria destinada a gastos generales y proporcionar el número de habitantes, y otra complementaria en función del uso efectivo por cada municipio del servicio prestado por la Mancomunidad que estatutariamente deben componer esta aportación. Considera que las aportaciones así calculadas han ignorado por completo considerándolas sin efecto, las normas estatutarias por las que se regula su determinación y la promoción, siendo esta circunstancia suficiente para solicitar la nulidad de pleno derecho de las aportaciones reclamadas, en la medida en que no hayan sido anuladas judicialmente, ya que se han determinado prescindiendo total y absolutamente las reglas esenciales que en esta materia regulan la formación de voluntad del órgano colegiado, la Junta, competente para aprobarlas, incurriendo por ello en la causa de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 47.1.e) de la LPAC.

Frente a dichas consideraciones, la Mancomunidad considera improcedente la revisión de oficio, basándose en síntesis en la imprecisión de los actos administrativos cuya revisión de oficio se solicita, unido a que las aportaciones anuales requeridas en la resolución 92/2015 se habían calculado sobre la base de lo acordado y en ejecución del acuerdo de la sesión de la Junta general de fecha 19 de febrero de 2004, sin que se solicite expresamente la revisión de oficio que lo acordado en la citada sesión.

Considera que no puede apreciarse la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 b) de la LPAC - órgano manifiestamente incompetente- por constar acuerdo de la Junta general de 19 de febrero de 2004 adoptado por acuerdo de los presentes, incluidos los representantes del Ayuntamiento de Titulcia.

Respecto de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1 e) de la LPAC, alegada por el Ayuntamiento de Titulcia- prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido- considera que a pesar de no distinguir entre una cuota fija y otra complementaria, los Estatutos en su párrafo cuarto permiten aplicar otros módulos acordados por la Junta general por mayoría absoluta que es lo que se pudo utilizar en el acuerdo de la Junta de 19 de febrero de 2004, sin que sea solicitada expresamente la revisión de oficio del mencionado acuerdo.

En cuanto a la petición de revisión de oficio basada en que según los Estatutos, los fines de la Mancomunidad son la recogida domiciliaria de residuos sólidos urbanos industriales dentro del casco urbano de la población, y sin embargo el contrato que la Mancomunidad ha tenido con la empresa European Cleaning S.L comprendía los servicios de recogida domiciliaria de basuras y limpieza viaria por la Mancomunidad, se remite a los distintos Dictámenes emitidos por esta Comisión con motivo de los procedimientos de revisión de oficio de dicho contrato iniciados por la Mancomunidad y a los acuerdos adoptados por la misma. Precisa que el último de los acuerdos fue recurrido en vía contencioso administrativa, pendiente de resolución, y estima que mientras no se declare la nulidad pleno derecho los acuerdos relativos al contrato referente a la recogida de basuras y limpieza viaria cuya revisión de oficio se tramitó, no podrán tampoco declararse nulas de pleno derecho las aportaciones del Ayuntamiento de Titulcia, al tener una vinculación directa entre el contrato y las aportaciones que deberían realizar los ayuntamientos integrantes de la Mancomunidad.

Así las cosas, la primera cuestión a abordar en el presente expediente, es si el acto cuya revisión se pretende es susceptible de ser atacado por la vía excepcional de la revisión de oficio, la cual sólo podrá

utilizarse respecto de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

En este sentido, tal y como sostiene la Mancomunidad, el Ayuntamiento de Titulcia al referirse como objeto de la revisión de oficio que pretende, a *“las aportaciones anuales, desde la correspondiente al ejercicio 2006 hasta la correspondiente al ejercicio 2015, ambas incluidas, que la Mancomunidad reclama al Ayuntamiento de Titulcia”*, no precisa qué acto administrativo ha de ser en su caso revisado.

Dicha circunstancia motivaría suficientemente la devolución del expediente al objeto de que se concretara este aspecto, de carácter esencial, en la medida en que la LPAC así lo exige.

Conviene precisar que la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso administrativo nº 5 de Madrid, por la que se ordena a la Mancomunidad la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, considera que existen indicios de nulidad de pleno derecho, partiendo de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 12 de Madrid dictada en un procedimiento cuyo objeto era un acto administrativo perfectamente identificado, concretamente el acuerdo de la Junta de la Mancomunidad de 8 de febrero de 2016.

No obstante lo anterior, haciendo un esfuerzo interpretativo, podría considerarse que la declaración de nulidad se pretende del único acto obrante en el expediente referido a las cuotas reclamadas por la Mancomunidad al Ayuntamiento de Titulcia en el periodo de referencia; es decir, a la resolución 92/2015, de la presidenta de la Mancomunidad.

Es importante señalar en este punto que el Ayuntamiento de Titulcia, mediante escrito de fecha 16 de diciembre de 2015, si bien rectifica el importe de la deuda declamada, reconoce y asume la existencia de la misma.

Sin perjuicio de lo anterior, sobre la naturaleza jurídica de la citada resolución, conviene precisar que en la misma se indica que se trata de un acto de trámite, y por tanto, teniendo en cuenta su carácter no cualificado, no sería susceptible de ser revisado de oficio.

Sin embargo, más allá de la caracterización de la resolución como un acto de mero trámite por parte del órgano emisor, el análisis de su contenido permite configurarla como un requerimiento tendente a evitar o resolver el conflicto existente entre ambas entidades, que parece por tanto encajar en la figura expresamente contemplada en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa- Administrativa –en adelante, LJCA-:

*“1. En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada.*

(...)

*2. El requerimiento deberá dirigirse al órgano competente mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad, y deberá producirse en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad.*

*3. El requerimiento se entenderá rechazado si, dentro del mes siguiente a su recepción, el requerido no lo contestara.*

4. Queda a salvo lo dispuesto sobre esta materia en la legislación de régimen local”.

Sobre la naturaleza de dicho requerimiento se pronuncia la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2020 (rec. 3505/2019), en los siguientes términos:

*“Partiendo como premisa de la doctrina legal fijada en la sentencia de este Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2008, consideramos que la aplicación del artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que regula los presupuestos preprocesales exigidos en los litigios entre Administraciones Públicas, debe limitarse a aquellos casos en que, en razón de la naturaleza de la relación jurídica establecida entre dos Administraciones Públicas y del Derecho que resulte aplicable, e el litigio que pudiera suscitarse entre ellas afecte a supuestos en que ambas Administraciones Públicas actúan en ejercicio de prerrogativas o potestades inherentes a su consideración de poder público, pues sólo en estos casos adquiere significado la finalidad perseguida por el legislador procesal de establecer un mecanismo alternativo al recurso administrativo que posibilite el entendimiento o la concertación entre las Administraciones Públicas concernidas, que evite que la controversia interadministrativa se dirima ante la jurisdicción contencioso-administrativa.*

*En efecto, siguiendo una consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en las sentencias de 31 de diciembre de 2001 (RC- A 43/2000) y de 29 de abril de 2008 (RC 5574/2005), entendemos que la plena aplicabilidad del artículo 44 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa adquiere significado para resolver los conflictos que pudieran suscitarse entre Administraciones Públicas, cumple con la finalidad institucional de*

*dar la oportunidad a la Administración autora de la actividad administrativa cuestionada de poder reconsiderar su actuación y adoptar, en su caso, las decisiones de modificación, anulación o revocación que correspondan.*

*De acuerdo con este criterio interpretativo, sostenemos que en aquellos supuestos en que el conflicto se sustancie formalmente entre Administraciones Públicas, pero una de ellas se posicione en la relación jurídica entablada como una persona despojada de su condición de poder público, no resulta procedente la formalización del requerimiento previsto en el artículo 44 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como mecanismo para dirimir las controversias jurídicas antes de entablar las acciones pertinentes en la jurisdicción contencioso-administrativa. En estos casos, se considera que debe agotarse la vía administrativa mediante la interposición de los recursos administrativos que resulten pertinentes conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*Al respecto, cabe recordar que la regulación del instituto procedimental del requerimiento previo al recurso contencioso-administrativo contemplado en el referido artículo 44 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tiene como finalidad evitar la litigiosidad entre Administraciones Públicas favoreciendo la resolución de conflictos que pudieran suscitarse entre Administraciones Públicas, en términos de composición de los intereses públicos en juego, en la medida que las Administraciones Públicas tienen la consideración constitucional de sujetos servidores de los intereses generales y responsables de los servicios públicos y que constituye un desideratum constitucional que la eventual conflictividad entre ellas se resuelva con arreglo a los principios de*

*legalidad, seguridad jurídica, eficacia, colaboración, concertación y lealtad institucional, conforme a lo dispuesto en los artículos 9.3, 103 y 106 de la Constitución.*

*En este sentido, procede significar que la supresión del recurso administrativo en los conflictos interadministrativos y la correlativa introducción del requerimiento potestativo previo a la interposición del recurso jurisdiccional, que se establece en el artículo 44 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, resulta coherente con la naturaleza específica y singular que caracteriza a los litigios entre Administraciones Públicas, en que se enfrentan sujetos de Derecho Público que sirven con objetividad a los intereses generales, y en que resulta legítimo arbitrar mecanismos procedimentales para encauzar la resolución del conflicto interadministrativo.*

*Y, asimismo, procede poner de relieve que no cabe una interpretación del artículo 44 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa desvinculada del reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, que se consagra en el artículo 24 de la Constitución. El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva constituye una garantía procesal que vincula a los órganos judiciales a resolver los procesos de que conozcan conforme a la interpretación de las leyes procesales que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional, según dispone el artículo 5 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 julio, del Poder Judicial. Cabe significar, al respecto, que la regulación del requerimiento, como requisito que debe cumplimentarse con carácter potestativo previamente a la interposición del recurso contencioso-administrativo, obedece al designio de facilitar, en términos de efectividad, el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa de aquella Administración Pública que pretenda litigar contra otra Administración Pública, a la que se le exime de la carga de agotar la*

*vía administrativa, a diferencia de los particulares a los que la Ley reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley jurisdiccional les imponen, específicamente, cumplir dicho requisito procesal.”*

En definitiva, el artículo 44 de la LJCA contempla el requerimiento previo entre administraciones “*para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material o inicie la actividad a que esté obligada*”, configurándose como un procedimiento distinto e independiente, tras el cual procederá en su caso, la interposición de recurso en vía contencioso administrativa. Nótese en todo caso que el precepto deja a salvo lo dispuesto en la legislación de régimen local, y tampoco menciona como preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico.

A cuanto se ha expuesto, cabe añadir que toda vez que la resolución 92/2015 se dicta en ejecución del Acuerdo de la Junta de la Mancomunidad de 19 de febrero de 2004, podría a su vez considerarse que la declaración de nulidad se pretende de dicho Acuerdo. No obstante, este aspecto se descarta expresamente por parte del Ayuntamiento de Titulcia, motivo por el cual, no procede realizar un análisis al respecto.

En mérito a lo que antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede devolver el expediente al no ser preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 12 de enero de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo nº 1/21

Sra. Presidenta de la Mancomunidad Intermunicipal de  
Ciempozuelos-Titulcia

Pza. de la Constitución, 9 – 28350 Ciempozuelos