



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de... solicita mediante escrito de fecha 21 de marzo de 2013, y registro de entrada en Diputación el 3 de abril, se emita Informe Jurídico por parte de este Departamento en relación con las dudas planteadas por el Secretario del Ayuntamiento en la sesión ordinaria del Pleno Corporativo de 16 de marzo de 2013, que dio lugar a la petición por éste de que "se dejara sobre la mesa" la resolución de la moción de urgencia presentada por el Grupo Municipal..., *sobre nombramientos de representantes del Ayuntamiento en el PRODER y en la Comunidad de Bienes de...*, en base a lo dispuesto en el artículo 92.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales. Con el escrito de petición de Informe se acompaña la siguiente documentación:

- Texto íntegro de las cuestiones planteadas por el Secretario del Ayuntamiento en la sesión ordinaria del Pleno Corporativo de 16 de marzo de 2013.
- Estatutos por los que se rige la Comunidad de Bienes...

Pues bien, una vez se ha procedido a examinar los documentos remitidos y teniendo en cuenta la legislación vigente de aplicación a las específicas cuestiones planteadas por la Alcaldía, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO.- Hay que partir del importante hecho –a los efectos que aquí se analizan– de que la petición formulada por el Secretario Municipal al Pleno, de "dejar sobre la mesa" la aprobación de la moción de urgencia presentada por el Grupo Municipal..., basándose en lo dispuesto en el artículo 92.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF), no fuera finalmente atendida –circunstancia que deberá hacerse constar expresamente en el acta–, y, en consecuencia, el Pleno adoptó el acuerdo de nombramiento de los nuevos representantes en el PRODER y en la Comunidad de Bienes de...



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Se considera que éste hecho –nos referimos al acuerdo plenario de nombramientos de representantes del Ayuntamiento– ha de ser analizado previamente pues las conclusiones que se extraigan afectarán a las específicas cuestiones planteadas.

Los artículos 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), determinan que la voluntad del Ayuntamiento, como Administración Pública que es, se manifiesta a través de los actos administrativos que, cuando están sujetos al Derecho Administrativo, serán ejecutivos y se presumirán válidos, produciendo efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa. Por lo tanto, el acuerdo del Pleno Municipal de 16 de marzo de 2013 que nombró a los nuevos representantes en las organizaciones citadas goza de validez desde el punto de vista jurídico y es ejecutivo, es decir se ha de cumplir. En el mismo sentido se regula por los artículos 4.1 e) y 51 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL).

Ahora bien, sería de aplicación al caso lo dispuesto en el artículo 126.2 del ROF, que obliga a que del acuerdo adoptado por vía de urgencia y, por lo tanto, no dictaminado, se dé cuenta a la respectiva Comisión informativa. Dicho precepto reglamentario articula un mecanismo reparador para los casos de una indebida utilización de la vía de urgencia, posibilitando que a propuesta de cualquiera de los miembros de la Comisión, pueda el Pleno conocer de nuevo el asunto y deliberar sobre la urgencia acordada con anterioridad, pero sin adoptar resolución alguna.

Además, según se dice en el documento que contiene las cuestiones planteadas por el Secretario con motivo de la moción de urgencia en el Pleno ordinario, hay que tener en cuenta que el mismo Pleno en sesión extraordinaria, después de la constitución de la nueva Corporación y dentro de los treinta días siguientes –el denominado “pleno organizativo”– acordó el nombramiento de los representantes municipales, sin que se suscitara entonces dudas sobre la competencia, lo que conlleva aplicarle la trascendencia jurídica señalada anteriormente: presunción de validez y ejecutividad.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Es sabido que para que el acuerdo plenario como acto administrativo que es, produzca efectos "normales" es necesario que cumpla los requisitos regulados en el artículo 53 de la LRJPAC:

"1. Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido.

2. El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos."

Si el acuerdo adoptado por el Pleno no se ajustara a los anteriores requisitos que describe la LRJPAC adolecería de invalidez. En consecuencia, si el Pleno no fuese el órgano competente –cuestión que analizaremos posteriormente– podría dar lugar en su caso a su revisión en vía administrativa o jurisdiccional para su anulación.

SEGUNDO.- La **primera y principal cuestión planteada** es quien tiene la competencia para nombrar representantes del Ayuntamiento de los órganos colegiados, en referencia a dos organizaciones en concreto en el PRODER y en la Comunidad de Bienes de...: ¿El Alcalde o el Pleno del Ayuntamiento?.

Pues bien, en una primera aproximación podría considerarse que el Pleno únicamente tiene atribuida la competencia del nombramiento de representantes de la Corporación en unas concretas organizaciones previstas en el artículo 22.2 de la LRBRL, previstas también en el artículo 50.4 del ROF cuales son:

b) Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales; alteración del término municipal; creación o supresión de municipios y de las entidades a que se refiere el artículo 45; creación de órganos desconcentrados; alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de nombre de éste o de aquellas entidades y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.

Distintas de ellas son las asociaciones originadas por el PRODER y la Comunidad de Bienes de... que tienen un origen legal diferenciado, y, por lo tanto se podría mantener el criterio de que el Pleno del Ayuntamiento adolecería de una supuesta incompetencia para el nombramiento de sus representantes.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Siguiendo esta línea reflexiva, se podría argumentar que el Alcalde es representante nato de estas asociaciones con facultades para delegar tal representación y, además, que la no asignación expresa al Pleno de la Corporación de la competencia en la lista de artículo 22 de la LRBRL lleva a la conclusión de que tal competencia correspondería al Alcalde por la residual cláusula del art. 21.1, letra s), de la LRBRL.

Sin embargo, para resolver la cuestión, al ser de legalidad ordinaria, debe acudirse a los Estatutos que rigen estas Asociaciones. Así, los Estatutos de la Comunidad de Bienes... que acompaña al escrito del Alcalde, mencionan en el capítulo Tercero, artículos 6 y 7 de manera expresa a "*representantes designados por los ayuntamientos*" los que integran su organización.

Acudimos a la doctrina del Tribunal Supremo para buscar "luz" a ésta cuestión sujeta a interpretación legal, y nuestro Alto Tribunal ha venido asumiendo que la designación de esa clase de representantes corresponde al Pleno ya que "*cuando la Corporación Local, como entidad, deba ser representada, cual sucede en el caso actual, la voluntad corporativa se forma con arreglo al procedimiento establecido o en la legislación de régimen local, donde las decisiones se adoptan por votación mayoritaria (STS de 4-11-1988 y en sentido idéntico las SSTS de 2-2-1988 , 15-2-1989 y 1-2-1990)*".

Por eso, el criterio que se mantiene sobre el órgano competente para la designación de representantes por el Ayuntamiento como Corporación, es que corresponde al órgano depositario de la voluntad general, es decir el Pleno, y no a quien asume su representación legal –el Alcalde–, pues en tal caso se estaría ante meros representantes del representante.

Además, hay que recordar nuevamente que fue el Pleno en sesión extraordinaria, después de la constitución de la nueva Corporación, el órgano que acordó el nombramiento de los representantes municipales en éstas Organizaciones (PRODER y Comunidad de Bienes de...), y para que en vía administrativa deje de producir efectos jurídicos debe ser por acuerdo del mismo órgano local que lo adoptó, es decir, por el Pleno del Ayuntamiento.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



TERCERO.- En cuanto a la segunda de las cuestiones planteadas sobre si la Comunidad de Bienes de la Campana de... es o no una organización supramunicipal del artículo 22.2 b) de la LRBRL, hay que partir de que en el preámbulo de los Estatutos se dice que anteriormente venía funcionando como agrupación de municipios (desconociéndose sus estatutos) y que posteriormente se pasó a denominar Comunidad de Bienes y su naturaleza jurídica es de una entidad de derecho privado (artículo 1º), luego es evidente que no es un tipo de las organizaciones supramunicipales del artículo 22.2 b) de la LRBRL, pues éstas tienen naturaleza jurídica pública y requieren siempre de mayoría legal absoluta para su constitución.

Por la información suministrada todo apunta a que la Comunidad de Bienes de... se trata de una asociación peculiar, constituida en base al artículo 392 del Código Civil, e integrada por entes públicos locales territoriales como son los ayuntamientos de la comarca, que aunque no tiene personalidad jurídica propia, se rige por sus Estatutos, por el Código de Comercio en materia mercantil y por el Código Civil en materia de derechos y obligaciones.

En relación con la duda sobre si es de aplicación la legislación administrativa o la de derecho privado al nombramiento de los representantes municipales en la Comunidad de Bienes, decir que una cosa es el acuerdo municipal y otra distinta es el régimen jurídico aplicable al funcionamiento y actividad de la Comunidad de Bienes, pues, el acuerdo municipal es un acto administrativo sujeto a las normas del Derecho Administrativo dado que el Ayuntamiento está actuando como Administración Pública que es.

Es más, incluso cuando la Administración actúa en condiciones de igualdad a otra, como son los actos civiles, mercantiles, laborales, etc., estos actos sujetos al derecho común de otras personas, sin embargo requieren de ciertos requisitos del Derecho Administrativo. Así, se ha construido por la doctrina científica y legal la "Teoría de los Actos Separables", que realiza una distinción entre el régimen relativo a los actos preparatorios, de carácter separable, que están sometidos al Derecho Administrativo (actos procedimentales) y el contenido o fondo que se encuentran sometidos al Derecho



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Privado. En todo caso, es evidente que para la designación de los representantes del Ayuntamiento rigen las normas de Derecho Administrativo Local.

Las demás dudas suscitadas en éste apartado sobre el órgano local competente para designar los representantes del Ayuntamiento en la citada Comunidad de Bienes, se considera que ya están contestadas por su estrecha relación con la anterior y a los argumentos expuestos nos remitimos. Únicamente recordar nuevamente la interpretación legal de considerar competente al Pleno Municipal para acordar los nombramientos de los representantes del Ayuntamiento cuando éste actúa como Corporación, como señalan los Estatutos de la Comunidad de Bienes de...

CUARTO.- Procedemos seguidamente a contestar a la **tercera de las cuestiones planteadas** que es determinar el órgano del Ayuntamiento competente para resolver un hipotético conflicto de competencias o de atribuciones entre el Alcalde y el Pleno.

Los conflictos de atribuciones tienen un tratamiento específico en la normativa sobre régimen local en el artículo 50 de la LRBRL:

"1. Los conflictos de atribuciones que surjan entre órganos y entidades dependientes de una misma Corporación local se resolverán:

a) Por el Pleno cuando se trate de conflictos que afecten a órganos colegiados, miembros de éstos o autoridades locales de los previstos en el art. 45.

b) Por el Alcalde o Presidente de la Corporación, en el resto de los supuestos.(...)

Ni éste precepto legal ni tampoco el artículo 222 del ROF que lo desarrolla, aclara la cuestión aquí planteada de a quién corresponde resolver los conflictos de atribuciones surgidos entre el Pleno y el Alcalde. Por lo tanto, se ha de acudir a la interpretación legal y a la doctrina, que considera que siendo el Alcalde miembro del Pleno, corresponde la resolución a éste Órgano Colegiado, criterio que mantiene Ángel Ballesteros en su obra "Manual de Administración Local".

En todo caso, la tramitación de los conflictos de atribuciones en el ámbito de la Administración Local estará sujeta a lo dispuesto en el artículo 20 LRJPAC que regula las decisiones sobre competencia.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



"1. El órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración Pública.

2. Los interesados que sean parte en el procedimiento podrán dirigirse al órgano que se encuentre conociendo de un asunto para que decline su competencia y remita las actuaciones al órgano competente.

Asimismo, podrán dirigirse al órgano que estimen competente para que requiera de inhibición al que esté conociendo del asunto.

3. Los conflictos de atribuciones sólo podrán suscitarse entre órganos de una misma Administración no relacionados jerárquicamente, y respecto a asuntos sobre los que no haya finalizado el procedimiento administrativo."

Se deduce del anterior precepto legal los requisitos para poder suscitar conflicto de atribuciones: que se trate de órganos de una misma Administración, que no exista relación jerárquica entre ellos y, por último, que el procedimiento esté en trámite, es decir, que no se haya dictado acuerdo definitivo.

Por lo tanto, se contesta a esta cuestión planteada con carácter general en el sentido de que es el Pleno Corporativo el órgano competente para resolver los conflictos de atribuciones surgidos entre el Pleno y el Alcalde.

Relacionando el conflicto de atribuciones con el acuerdo plenario de 16 de marzo de 2013 que designó a los representantes del Ayuntamiento por la vía de urgencia del artículo 91.2 del ROF, decir que aunque cumple con los requisitos para poder suscitar conflicto de atribuciones al tratarse de órganos del Ayuntamiento, sin relación jerárquica entre ellos, y en trámite (se debe de dar cuenta del acuerdo a la respectiva Comisión Informativa, siendo susceptible de que pueda nuevamente considerarse por el Pleno a iniciativa de un miembro de la Comisión de conformidad con el artículo 126.2 del ROF), nuestra opinión ya razonada es que la competencia en ésta materia está residenciada en el Pleno del Ayuntamiento. No obstante, si se mantuviera el criterio legal contrario al aquí señalado y considerar como competente al Alcalde en la designación de los representantes del Ayuntamiento, podría acudir a las reglas procedimentales antes señaladas.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



QUINTO.- Por último, **se plantea la cuarta cuestión** en los siguientes términos *"sería legal que el Alcalde, en un asunto que fuera de su competencia, y que se planteara su inclusión en el orden del día, mediante una moción de urgencia, no permitiera la votación, ni que se acuerde nada sobre el asunto, por considerar que es competencia suya, y no del Pleno"*.

Se entiende que se trata de una moción de urgencia, es decir propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo de lo previsto en el artículo 91.4 de ROF, que podrá formularse por escrito u oralmente; descartamos la posibilidad de que se trate de una sesión extraordinaria solicitada por la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación, del artículo 46.2 de la LRBRL, que tiene un tratamiento legal específico y diferenciado.

Pues bien, dispone el citado precepto reglamentario que en las sesiones ordinarias, concluido el examen de los asuntos incluidos en el orden del día y antes de pasar al turno de ruegos y preguntas, el Presidente preguntará si algún grupo político desea someter a la consideración del Pleno por razones de urgencia, algún asunto no comprendido en el orden del día que acompañaba a la convocatoria y que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas.

Si así fuere, el Portavoz del grupo proponente justificará la urgencia de la moción y el Pleno votará, acto seguido, sobre la procedencia de su debate. Si el resultado de la votación fuera positivo se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 93 y siguientes del ROF.

Consideramos como opción viable que el Alcalde no permita la votación en asunto que no es de competencia del Pleno, pues como ya hemos dicho la competencia es un requisito de legalidad de los actos administrativos, y existe la obligación de respetar la distribución competencial entre los distintos órganos del Ayuntamiento. Por eso, únicamente las cuestiones que sean de la competencia del Pleno deberían ser materia de debate y votación por parte de éste, pudiendo el Alcalde denegar la inclusión de propuestas que se formulen por ésta vía de urgencia viciadas de incompetencia, previo asesoramiento del Secretario Municipal.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Esta decisión del Alcalde de denegar la inclusión se fundamentaría en razones de legalidad del artículo 53 de la LRJPAC, en concreto, por no ser el Pleno el órgano municipal competente para la adopción del acuerdo, y del ejercicio de la facultad que conlleva determinar los puntos del Orden del día. En éste sentido las SS del TS de 16 de diciembre de 1986 y de 14 de septiembre de 2001 y del TSJ de Cataluña de 10 de enero de 2002.

Ahora bien, si se ha adoptado el acuerdo como es el caso de la designación de representantes del Ayuntamiento, como ya expusimos al principio, el artículo 126.2 del ROF obliga a que del acuerdo adoptado por vía de urgencia y, por lo tanto, no dictaminado, se dé cuenta a la respectiva Comisión, y añade que *"a propuesta de cualquiera de los miembros de la Comisión informativa, el asunto deberá ser incluido en el orden del día del siguiente Pleno con objeto de que éste delibere sobre la urgencia acordada, en ejercicio de sus atribuciones de control y fiscalización"*.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no supe en caso alguno a otros informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 12 de abril de 2013