



ASUNTO: MANCOMUNIDADES

Elección del Presidente de la Mancomunidad

2007/65

I. ANTECEDENTES:

Por acuerdo de la Asamblea de la MANCOMUNIDAD XXXXXX, en su sesión extraordinaria celebrada el pasado 10 de septiembre, la Sra. Presidenta en funciones de la referida Mancomunidad plantea solicitud de informe sobre diversas cuestiones relacionadas con la elección de nuevo Presidente de la misma tras la celebración las Elecciones Municipales de Mayo 2007.

II. NORMATIVA APLICABLE

- Constitución Española (CE)
- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. (LRBRL).
- Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por R.D. Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL)
- Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales. (RPDEL)
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA)
- 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 (ROF)

III. FONDO DEL ASUNTO

PRIMERO. ASIGNACIÓN DE VOTOS A LOS AYUNTAMIENTOS INTEGRANTES DE LA MANCOMUNIDAD.-Como premisa para aclarar las cuestiones que se plantean en la solicitud de Informe, debemos en primer lugar dejar sentado el sistema que los Estatutos prevén para la asignación de votos.

Disponen los Estatutos en su artículo 7:



"Cada vez que se constituye nuevo Ayuntamiento por renovación de sus Miembros en los Municipios interesados se deberá designar la Representación del mismo en la Mancomunidad."

Por tanto, como primera base argumental debemos decir que los Estatutos afirman que a quien corresponde la representación en la Mancomunidad es a los Ayuntamientos, los cuales tienen el derecho y el deber de elegir de entre sus miembros (concejales) a aquellos que a su vez van a representar al Ayuntamiento en la Mancomunidad.

En el mismo artículo 7 de los Estatutos establecen un sistema proporcional de representación de los Ayuntamientos en la Asamblea General:

"Los Ayuntamientos de los Municipios que integran la Mancomunidad estarán representados en la Asamblea General en la siguiente proporción:

Cada Ayuntamiento tendrá en la misma dos representantes que, conjuntamente, ostentarán los siguientes votos:

- *Ayuntamientos hasta 3.000 habitantes un voto.*
- *Ayuntamientos comprendidos entre 3.001 y 6.000 habitantes dos votos.*
- *Desde 6.001 a 9.000 habitantes, tres votos.*
- *Mayores de 9.001 habitantes, cuatro votos.*

En función del número de habitantes que cada Ayuntamiento tiene, a cada uno de ellos les corresponden actualmente los siguientes votos:

- Municipio XXXX: 4 votos
- Municipio XXXX: 2 votos
- Municipio XXXX: 1 voto
- Municipio XXXX: 1 voto
- T Municipio XXXX: 1 voto
- Municipio XXXX: 1 voto

Siendo el número total de votos 10, quedando fijada la mayoría absoluta en 6 votos.

Como quiera que el asunto ha sido planteado en las dos Sesiones Extraordinarias de 6 y 10 de septiembre, conviene asimismo que aclaremos el sentido y el valor numérico de los votos de los Ayuntamientos integrantes de la Mancomunidad.

En la sesión de 6 de septiembre, y previo a la votación del cargo de Presidente, el Secretario hace la siguiente afirmación recogida en el acta:

"Acto seguido se procede a iniciar la elección del Presidente, haciéndose constar por el Secretario que la Corporación recién constituida debe acordar en primer lugar la fórmula que se va a utilizar para realizar las votaciones ya que el Artº. 7 de los Estatutos vigentes prevé un sistema de votación proporcional pero al menos en las últimas tres legislaturas se ha utilizado, por acuerdo unánime de



*los Miembros de la Asamblea, el sistema de **cada persona un voto**, quedando claro que si no se obtiene unanimidad en aplicar este último criterio, será de aplicación lo previsto en los Estatutos.*

Consideramos, que los Estatutos no permiten esta interpretación ya que textual y claramente establecen en el mismo art. 7:

*"Para la adopción de decisiones de órganos colectivos de la Mancomunidad, cada Ayuntamiento designará, de entre los dos representantes del mismo, el que haya de ejercer las veces de **portavoz de ambos, correspondiéndole a éste la votación**, sin perjuicio de que ambos puedan intervenir en las deliberaciones."*

En su consecuencia **no cabe la fórmula de "cada persona un voto"**, sino la que se recoge en los Estatutos, cada Ayuntamiento tendrá los Votos que previamente le han sido asignados y será el portavoz el que ejerza y manifiesta el sentido del/de los voto(s) de sus respectivos Ayuntamientos.

SEGUNDO. SISTEMA DE ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA MANCOMUNIDAD.-El Sistema de elección de Presidente está regulado en el art. 8 de los Estatutos, sin que en nuestra opinión quepa la menor duda sobre el modo de proceder:

*El Presidente de la Mancomunidad será elegido libremente por la Asamblea General entre sus componentes y el nombramiento recaerá en aquél representante que hubiera obtenido en la primera votación la mayoría absoluta. Si ninguno de los miembros obtuviera la mayoría indicada se celebrará otra sesión 48 horas siguientes, en la que tendrá lugar una nueva votación requiriéndose también la mayoría absoluta y en caso de que ninguno de los representantes la obtuviera se celebrará seguidamente nueva votación, resultando elegido el miembro que hubiera obtenido la mayoría simple de los votos. **En caso de empate, se resolverá por sorteo.***

En esos términos, en los previstos en los Estatutos, parece que se haya operado en las dos sesiones extraordinarias celebradas a ese efecto, al margen de las opiniones manifestadas por algunos de los vocales.

En efecto, el día 6 se presentan tres candidatos a Presidente:

- D. José xxxx
- D. José Fco xxxxx
- D. Eulogio xxxxxx

En el Acta de esta sesión se recoge el siguiente texto:

A continuación se sometieron las tres propuestas a votación resultando que aplicando el sistema estatutario, cada una de ellas obtuvieron los siguientes votos:

- D. José xxxxx, cinco votos.*
- D. José Fco. xxxxx, tres votos.*
- D. Eulogio xxxxx, dos votos.*

Dado que ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, se procede en los términos que el propio artículo 8 del Estatuto establece:



"Si ninguno de los miembros obtuviera la mayoría indicada se celebrará otra sesión 48 horas siguientes, en la que tendrá lugar una nueva votación."

Así, el día 10 de septiembre se celebra nueva sesión extraordinaria para la elección del Presidente de la Mancomunidad. En esta ocasión se presentan sólo dos candidatos:

- D. Manuel xxxxx
- D. José xxxxxx

Se celebra la votación, obteniendo cada uno de ellos 5 votos. No habiendo obtenido ninguno la mayoría absoluta (6 votos), tal como exigen los Estatutos, se celebra una nueva votación, produciéndose idéntico resultado, cinco votos cada uno.

Siendo que los Estatutos exigen en el mencionado art. 8 que en esta segunda votación de la segunda sesión se obtenga también mayoría absoluta para poder ser proclamado Presidente, el modo de proceder siguiente es como dicho art. exige:

"En caso de empate, se resolverá por sorteo"

Para despejar dudas, en nuestra opinión, coincidente con la del Secretario de la Mancomunidad, el sorteo al que aluden los Estatutos deberá celebrarse únicamente entre los dos candidatos a Presidente sobre los cuales se ha votado en la segunda sesión extraordinaria y han resultado empatados en número de votos.

TERCERO. LA FIGURA DEL VOCAL SUPLENTE Y SU INTERVENCIÓN EN LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE.-Si observamos los asistentes a las dos sesiones extraordinarias comprobamos lo siguiente:

D^a Felipa XXXX (Representante de XXXX) y Don Agustín XXXXX (Representante de XXXX) no asisten a la sesión del día 10 de septiembre; asistiendo a ésta Don Juan M. XXXXXX (Representante de XXXX) que no lo hizo a la del día 6 de septiembre.

En esta segunda sesión uno de los vocales manifiesta:

"Antes de abrirse la Sesión se puso en duda la legitimidad de la incorporación de D. Juan Manuel xxxxxx para incorporarse como Miembro de pleno derecho de esta Asamblea, ya que en la anterior Sesión había tomado posesión D. Agustín xxxxx"

Resulta acreditado que la Entidad Local Menor de XXXXX remite a la Mancomunidad un escrito fechado el 25 de julio de 2007, con registro de salida de 26 de julio de 2007. En dicho escrito se comunica que el Pleno de la Junta Vecinal, en su sesión de 25 de julio, acordó designar a los siguientes vocales en la Mancomunidad:

- Don Agustín XXXXX (Titular)
- Don Juan Manuel XXXXX (Titular)

- Sergio XXXXX (Suplente)

Ahora bien, si examinamos los Estatutos tenemos ciertas dudas de la posibilidad de la existencia de la figura del "vocal suplente".

En una enrevesada redacción nos encontramos con el siguiente texto en el artículo 7:

Los Ayuntamientos podrán revocar los nombramientos de sus Representantes designados a los que hayan de sustituirles, así como podrán nombrar la Representación cuando ésta se encuentre vacante por cualquier causa. En todos los supuestos el plazo del mandato del nuevo Representante lo será por el que reste al inicialmente designado.

Parece que lo aquí se quiere decir es que los Ayuntamientos podrán revocar el nombramiento de sus representantes en la Mancomunidad, así como nombrar un nuevo representante cuando el puesto se encuentre vacante. Es decir, prevé la forma de revocación y la de nuevo nombramiento en caso de quedar vacante. No regula, por tanto, la posibilidad de nombrar "sustitutos" de representantes que operen "puntualmente" en los casos en los que el titular no pueda asistir a las sesiones que celebren los órganos colegiados de la Mancomunidad.

A la luz de lo que el Estatuto contiene al respecto cabría plantearse si Don Sergio Tena Sáez, nombrado vocal suplente por el Pleno de la Junta Vecinal de la Entidad Local de xxxxx y asistente a las dos sesiones extraordinarias de 6 y 10 de septiembre, tenía o no la condición de Vocal o representante de xxxxxx y si su presencia invalidaba la celebración de estas dos sesiones y los actos que en ella se celebraron.

Existen dos líneas de apoyo para la tesis de la validez de la existencia de esta figura, vocal suplente, pesa a su no regulación en los Estatutos.

Primera línea. Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 2003: Si bien abordando la cuestión de la mayoría requerida para la elección de Presidente de una Mancomunidad en la que sus Estatutos prevén solo la elección de Presidente y de Vicepresidente por mayoría absoluta en primera votación, no contemplando el caso de una segunda votación, ni que ésta pueda resolverse por mayoría simple. el Tribunal Supremo se manifiesta a favor de la elección por mayoría simple en una segunda votación con la siguiente argumentación:

Podría argumentarse que no cabe una interpretación supletoria de LOREG pues los Estatutos de la Mancomunidad de los Municipios de la Costa del Sol, en su art. 21, no remiten como derecho supletorio a dicha norma, sino a las disposiciones sobre Entidades Municipales. Sin embargo esta afirmación no cambia la anterior conclusión. En efecto si solo contemplamos la estricta legislación local e identificamos por ella solo a la Ley 7/1985 (...), encontramos normas sobre mayorías exigibles (...). En efecto en el art. 47 de dicho cuerpo legal se dice " los acuerdos de las Corporaciones Locales se adoptaran por mayoría simple de los miembros presentes». Luego como regla general se admite la mayoría simple. Mas adelante el mismo precepto tipifica los casos en los que se exige mayoría absoluta, y ninguno de

los supuestos contemplados hace referencia a elección de Presidente de la Mancomunidad. Estamos ante un claro supuesto de vinculación negativa, pues lo que no está prohibido debe reputarse permitido. Por ello la segunda conclusión que debemos sacar es que no está prohibida la elección del Presidente de la Mancomunidad por mayoría simple, ya que el art. 47 de la Ley 7/1985 adopta como criterio general la mayoría simple.

Uniendo las dos conclusiones anteriores resulta que la elección por mayoría simple en segunda votación del Presidente de la Mancomunidad, ante el silencio estatutario, es acorde con el régimen de elección de Presidentes de Entidades Locales contemplado en la LOREG(...).».

Apoyado en esta tesis del Tribunal Supremo, podría afirmarse que no estando prohibido el nombramiento de vocales o representantes suplentes, los Ayuntamientos tienen la libertad de hacerlo, pues en nada desvirtúa el sentido de los órganos colegiados de la Mancomunidad la existencia de suplentes, siempre que se den los premisas necesarias:

- Ser concejal (o Alcalde) del Ayuntamiento representado.
- Haber sido designado con éste carácter por el órgano competente (Pleno) del respectivo Ayuntamiento.

Segunda Línea. Aplicación del art. 24.3 de la Ley 30/1992.-Siendo como es la Asamblea General de la Mancomunidad un órgano colegiado, cabría plantearse la posibilidad de aplicación del art. 24.3 de la citada norma:

"3. En casos de ausencia o de enfermedad y, en general, cuando concurra alguna causa justificada, los miembros titulares del órgano colegiado serán sustituidos por sus suplentes, si los hubiera."

Por la lectura del acta de la sesión correspondiente al día 6 de septiembre resulta que queda acreditada la existencia de dos vocales titulares y un suplente en representación de xxxxxx:

REPRESENTANTES DEL AYUNTAMIENTO DE xxxxx:

- *D. Agustín Abril xxxx.*
- *D. Juan Manuel xxxxx. (No asiste).*
- *D. Sergio xxxxx.- suplente (Sí asiste).*

Se recoge también en el acta que la Mesa de Edad comprueba las comunicaciones y la personalidad de los interesados:

Examinada por la Mesa de Edad las comunicaciones presentadas, comprobada la personalidad de los interesados, y como habida cuenta de que han concurrido todos los nombrados que corresponden a esta Mancomunidad, la Presidencia de la Mesa declara constituida la Corporación.

Don Sergio xxxxx ha tomado posesión como vocal en la Mancomunidad, sin que el Secretario ni ningún otro miembro de la misma hiciera objeción alguna.

La disposición adicional primera de la LRJPA establece:



Las disposiciones del Capítulo II del Título II de la presente Ley no serán de aplicación al Pleno y, en su caso, Comisión de Gobierno de las Entidades Locales, a los Órganos Colegiados del Gobierno de la Nación y a los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

El artículo 24.3 de esta norma está incardinado dentro del Capítulo II del Título II, por tanto cabría pensar que no es de aplicación a los órganos colegiados de las Mancomunidades, y más concretamente a los dos que existen en la Mancomunidad en cuestión, la *Asamblea General* y la Junta de la Mancomunidad.

Por aplicación del artículo 3.2 d) de la LRBRL y del artículo 1.2 d) del ROF, las Mancomunidades tiene la condición de Entidades Locales. Por otro lado, el art. 140 del ROF determina:

A falta de regulación expresa en los estatutos de las Mancomunidades, regirán las siguientes reglas:

Tercera.-Las comisiones gestoras o Juntas de las Mancomunidades ejercerán las atribuciones y ajustarán su funcionamiento a las normas de este reglamento referentes al Pleno del Ayuntamiento.

Por su parte, el Estatuto de la Mancomunidad dispone a este respecto lo siguiente:

Artículo 13.-*Corresponden a la Asamblea General las atribuciones que en analógica relación a las competencias de la Mancomunidad, están conferidas a los Plenos municipales por el número 2 del artículo 22 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril sobre Régimen Local.*

Artículo 14.-*Corresponde a la Junta de la Mancomunidad competencias análogas atribuidas a las Comisiones de Gobierno de los Ayuntamientos en las materias específicas de la Mancomunidad y aquellas atribuidas al Presidente y Asamblea General que le sean delegadas.*

En los dos referidos artículos de los Estatutos se atribuye residualmente a estos dos órganos las competencias que la normativa sobre régimen local reserva respectivamente al Pleno y a la Comisión de Gobierno (hoy, Junta de Gobierno).

Nos sorprende esta remisión expresa que hacen los Estatutos a la normativa sobre régimen local en cuanto a las competencias de sus dos órganos colegiados, por cuanto nos hace plantearnos la siguiente pregunta: ¿quiere esto decir, y a sensu contrario de lo dispuesto en los Estatutos, que el funcionamiento de sus órganos colegiados no se regirá expresamente por la normativa sobre régimen local? Si esto fuera así, no sería procedente la aplicación de la Ley 30/92 sobre la existencia de vocales suplentes en la mancomunidad.

Pero fuera cual fuera la interpretación a la que nos acogiéramos, lo cierto es que debemos acudir a la literalidad de los propios Estatutos para afirmar que la votación realizada es válida, independientemente de la conclusión a la que lleguemos sobre la existencia o inexistencia de la figura del "vocal suplente".

En efecto, como ya señalamos en el punto primero del presente informe, el artículo 7 de los Estatutos de la Mancomunidad disponen:



"Para la adopción de decisiones de órganos colectivos de la Mancomunidad, cada Ayuntamiento designará, de entre los dos representantes del mismo, el que haya de ejercer las veces de portavoz de ambos, correspondiéndole a éste la votación, sin perjuicio de que ambos puedan intervenir en las deliberaciones."

Por consiguiente, el voto lo emitirá el representante del Ayuntamiento que haya sido designado por éste como portavoz, y si resultara que a Don Sergio XXXX no se le considerara vocal por haber sido designado por el Ayuntamiento de xxxxxx como suplente, no afectará a la validez del voto emitido por xxxxxx, por cuanto a la ambas sesiones (6 y 10 de septiembre) había un vocal (titular) representante de este Ayuntamiento que válidamente emitió su voto.

III. CONCLUSIONES

1ª.-La representación de la Mancomunidad corresponde a los Ayuntamientos que la integran, ejerciendo éstos los votos, que los Estatutos les asignan, de manera conjunta a través de su portavoz. No pudiendo emitirse votos de manera individual por cada representante, sino por su portavoz.

2ª.-La Elección del presidente de la Mancomunidad se ha realizado hasta la fecha conforme disponen los Estatutos. Habiéndose producido en la última votación empate entre los dos candidatos presentados, se ha de realizar sorteo entre ambos para deshacer dicho empate.

Insistimos en que el sorteo cabe sólo entre los dos candidatos empatados en votos; por cuanto el desempate afecta sólo a éstos dos. No es posible el sorteo entre todos los representantes o vocales ya que sólo dos de ellos tienen la doble condición de **candidatos** y **empatados**.

3ª.-Por el principio de conservación de actos válidos, es irrelevante para el resultado de las votaciones producidas el que se reconozca o no la figura del vocal suplente, por cuanto de conformidad con los propios Estatutos, el voto sólo lo ejerce un representante, aquel que ostente la condición de "portavoz".

No obstante todo lo anterior, recomendamos la modificación de los Estatutos para evitar en lo sucesivo situaciones de este tipo; aconsejándose posibilitar la existencia de la figura del vocal o representante **suplente**.

Es cuanto tiene que informe al respecto sobre asunto arriba epigrafiado.

Badajoz, septiembre de 2007