

TEMA 19

Funcionamiento de los órganos colegiados locales. Normas prácticas para la determinación del quórum de asistencia y de aprobación. Convocatoria y orden del día. Actas. Certificados de acuerdos. Libro de Resoluciones de la Alcaldía y del Presidente de la Diputación Provincial. Recurso de reposición

FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS COLEGIADOS LOCALES

A) CONSIDERACIONES PREVIAS

Los actos administrativos de las Corporaciones locales que proceden del Alcalde, en los Municipios, o del Presidente, en el caso de las Diputaciones Provinciales, en cuanto que ambos son órganos unipersonales, adoptan la forma de *Resolución* y normalmente se exteriorizan mediante *Decreto*.

Por el contrario, cuando proceden de un órgano colegiado (Pleno, Comisión de Gobierno, etc.) nos encontramos ante un acto administrativo que es resultado de la colaboración de varias voluntades y que reviste la forma de *Acuerdo*.

Como puede suponerse, la manifestación de la voluntad de todos los órganos colegiados locales ha de producirse dentro de una normativa procedimental establecida para garantizar, no sólo la manifestación normal de las voluntades individuales de los miembros que los integran, sino también como garantía de los particulares a quienes afecta la decisión de que se han cumplido todos los presupuestos establecidos para que la manifestación de voluntad, deseo, conocimiento o juicio tenga plena validez jurídica.

Examinemos, pues, los requisitos de procedimiento que los órganos colegiados locales deben observar para la formación, con plena validez, de su voluntad, refiriéndonos casi con exclusividad a los órganos fundamentales, esto es, al Pleno y a la Comisión de Gobierno, dado que en la normativa vigente apenas se contempla el funcionamiento de los órganos locales complementarios.

B) LA SESION

La sesión supone la confluencia en tiempo y lugar determinado del número mínimo de miembros exigidos por el ordenamiento jurídico para poder conformar con plena validez la voluntad del órgano en que se integran.

Sean del carácter que fueren, *las sesiones del Pleno y de la Comisión de Gobierno deberán celebrarse en todo caso en la Casa Consistorial, Palacio Provincial o edificio que sea sede de la entidad*, salvo en casos de fuerza mayor en los que, a través de la convocatoria o de una resolución del Presidente previamente dictada y notificada a todos los componentes, podrá habilitarse otro edificio o local al efecto.

En ningún caso serán válidas las sesiones que se realicen fuera de las sedes señaladas.

Por el carácter que revisten, las sesiones pueden ser de tres clases: *ordinarias, extraordinarias y extraordinarias de carácter urgente*.

1. Sesiones ordinarias

Son sesiones *ordinarias* aquellas que se celebran regularmente, con periodicidad preestablecida, para resolver la tramitación normal de los asuntos propios, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

- *El Pleno celebra sesión ordinaria, como mínimo (art. 46 LRBRL):*

- Cada mes, en los Ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes y en las Diputaciones Provinciales.
- Cada dos meses, en los Ayuntamientos de los municipios de una población entre 5.001 habitantes y 20.000 habitantes, y
- Cada tres meses, en los municipios de hasta 5.000 habitantes¹.
- *Las Comisiones de Gobierno celebrarán sesiones ordinarias con la periodicidad que establezca el Reglamento orgánico de cada Corporación* (art. 46 TRRL).
- En defecto de previsión expresa en el Reglamento Orgánico de la Corporación, *la Comisión de Gobierno celebrará sesiones ordinarias, como mínimo, cada quince días* (art. 112.2 ROFEL).

2. Sesiones extraordinarias

Se denominan *extraordinarias* las sesiones que se convocan fuera del calendario previsto, bien por la importancia de los asuntos a tratar o bien por la urgencia de una decisión que no permita esperar a la celebración de la próxima sesión ordinaria.

Las sesiones extraordinarias del Pleno de la Corporación *las convoca el Presidente, bien a iniciativa propia o a solicitud de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación*, teniendo en cuenta que ningún concejal puede solicitar anualmente más de tres sesiones extraordinarias.

Por su parte, las sesiones extraordinarias de la Comisión de Gobierno tendrán lugar cuando con tal carácter sean convocadas por el Presidente de la Corporación.

3. Sesiones extraordinarias de carácter urgente

Se denominan sesiones *extraordinarias de carácter urgente* las plenarias convocadas por el Presidente cuando la urgencia del asunto o asuntos a tratar no permite convocar la sesión extraordinaria con la antelación mínima exigida en el LRBRL y que más adelante comentaremos en el epígrafe dedicado a la *Convocatoria y Orden del día*.

Las sesiones extraordinarias de carácter urgente de la Comisión de Gobierno se celebrarán cuando así lo decida el Presidente de la Corporación.

C) QUORUM DE ASISTENCIA

La asistencia a las sesiones de los órganos colegiados por parte de sus componentes no es sólo necesaria para que válidamente puedan adoptarse acuerdos, sino que, según prevé el art. 72 del TRRL, es también obligatoria, al disponer que los miembros de las Corporaciones locales están obligados a concurrir a todas las sesiones, salvo causa justa que se lo impida, que deberán comunicar con la antelación necesaria al Presidente de la Corporación.

En este sentido, en el art. 78 de la LRBRL se dispone que *los Presidentes de las Corporaciones locales podrán sancionar con multa a los miembros de las mismas por la falta no justificada de asistencia a las sesiones o incumplimiento reiterado de sus obligaciones*, en los términos que determine la Ley de la Comunidad Autónoma, y supletoriamente, la del Estado.

Para celebrarse válidamente la sesión, la LRBRL exige la asistencia de un mínimo de miembros, al decir en su art. 46.2.c) que *el Pleno se constituye válidamente con la asistencia de un tercio del número legal de miembros del mismo, que nunca podrá ser inferior a tres. Este quórum deberá mantenerse durante toda la sesión. En todo caso, se requiere la asistencia del Presidente y del Secretario de la Corporación o de quienes legalmente les sustituyan*³, excepto en el caso ya indicado de la ausencia del Presidente o sus sustitutos en las sesiones extraordinarias, las cuales pueden celebrarse sin su asistencia.

- (1) No obstante lo anterior, en las grandes poblaciones, como Madrid y Barcelona, donde hay infinidad de asuntos a tratar, la periodicidad de las sesiones del Pleno suele ser semanal; y en otras capitales de provincia y poblaciones importantes, quincenal.
- (2) En la madrugada del 27 de julio de 1996, en plenas fiestas patronales de Santa Ana, era asesinado por ETA en Ordizia (Guipúzcoa) el industrial Isidro Usabiaga, lo que produjo en la localidad una gran conmoción. Ante ello, el Alcalde convocó de inmediato un Pleno extraordinario de carácter urgente para acordar la condena municipal por tan brutal atentado y la inmediata suspensión de las fiestas. Tan sólo unos días más tarde, el 7 de agosto, se producía en Biescas (Huesca) una gran tromba de agua que causó nada menos que ochenta muertos. Inmediatamente el Pleno del Ayuntamiento era convocado por el Alcalde con carácter urgente para tomar las primeras medidas tendentes a coordinar las operaciones de rescate e identificación de los fallecidos. He aquí dos claros ejemplos en los que la urgencia de la convocatoria plenaria queda fuera de toda duda.
- (3) A tales efectos hay que tener en cuenta que el Secretario acude a las sesiones con voz pero sin voto.

Y dado que, evidentemente, pueden producirse ausencias, justificadas o no, el art. 90 del ROFEL distingue entre primera y segunda convocatoria de las sesiones del Pleno, en el sentido de que si en la primera convocatoria del Pleno no existiera el quórum necesario, *se entenderá convocada la sesión automáticamente, a la misma hora, dos días después*. Y si tampoco entonces se alcanzara el quórum, la Presidencia dejará sin efecto la convocatoria, proponiendo el estudio de los asuntos incluidos en el orden del día para la primera sesión que se celebre con posterioridad, sea ordinaria o extraordinaria.

Por tanto, ya sea en primera como en segunda convocatoria, la nueva normativa supedita la válida constitución de todas las sesiones del Pleno a la asistencia mínima de un tercio del número legal de miembros de la Corporación, sin que en ningún caso pueda ser inferior a tres⁴. Y como se puntualiza en la LRBRL, el quórum de asistencia deberá mantenerse durante toda la sesión, previsión totalmente lógica puesto que con ello se trata de impedir que, una vez constituida válidamente la sesión, se adopten acuerdos durante el transcurso de la misma sin que en ese momento exista realmente el repetido quórum, por haberse ausentado con anterioridad alguno o algunos de sus miembros.

Nada se dice en la LRBRL ni en el TRRL sobre el quórum de asistencia de las sesiones de la Comisión de Gobierno, aspecto que es contemplado en el art. 113 del ROFEL, disponiendo que para la válida constitución de la Comisión de Gobierno *se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de sus componentes*. Si no existiera quórum, *se constituirá en segunda convocatoria, una hora después de la señalada para la primera, siendo suficiente la asistencia de la tercera parte de sus miembros y, en todo caso, un número no inferior a tres*.

D) ASISTENCIA DEL PÚBLICO A LAS SESIONES

La posibilidad de asistencia del público a las sesiones del Pleno o de la Comisión de Gobierno se contempla en el art. 70 de la LRBRL en los siguientes términos:

- *Las sesiones de la Comisión de Gobierno lo serán a puerta cerrada, pero no así las sesiones del Pleno, que serán públicas.*
- *No obstante lo anterior, podrán ser secretos el debate y votación en el Pleno de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el art. 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta⁵.*

Pero es de resaltar que una cosa es que se admita la asistencia del público a las sesiones del Pleno y otra muy distinta que el público asistente pueda intervenir en los debates y deliberaciones del mismo. Esta última posibilidad está absolutamente descartada, como tampoco se permiten las manifestaciones de agrado o desagrado del público, pudiendo proceder el Presidente, en casos extremos, a expulsar de la sala a las personas que por cualquier causa impidan el normal desarrollo de la sesión. Ello sin perjuicio de que una vez levantada la sesión, *la Corporación pueda establecer un turno de consultas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal o provincial*.

Respecto de los órganos complementarios, el art. 227 del ROFEL establece que *podrán ser públicas sus sesiones, con excepción de las sesiones de las Comisiones Informativas, en los términos que prevea la legislación y las reglamentaciones o acuerdos plenarios por los que se rijan*. Asimismo, en el citado Reglamento *se admite la posibilidad de que a las sesiones de las Comisiones Informativas pueda convocarse, a los solos efectos de escuchar su parecer o recibir su informe respecto a temas concretos, a representantes de las asociaciones vecinales para la defensa de intereses generales o sectoriales de los vecinos*.

E) LOS DEBATES O DELIBERACIONES DEL PLENO

Por medio de los debates, deliberaciones o discusiones, los miembros integrantes de cualquier órgano colegiado exponen los razonamientos sobre los cuales, posteriormente, se basarán sus decisiones a través del voto.

De conformidad con el art. 91 y ss. del ROFEL, *todos los asuntos que se sometan a la consideración del Pleno se debatirán y votarán por el orden en que estuvieren relacionados en el orden del día*.

No obstante lo anterior, el Presidente podrá alterar el orden de los temas o retirar un asunto

-
- (4) En consecuencia, en ningún Pleno ordinario, por pequeño que sea el Municipio, podrá aprobarse acuerdo alguno con la sola asistencia del Alcalde y un Concejales, como tampoco, si falta el Alcalde o quien legalmente le sustituya, con la asistencia de todos los Concejales.
 - (5) Recuérdese que el art. 18.1 de la Constitución consagra el derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen.

cuando su aprobación exigiera una mayoría especial y ésta no pudiera obtenerse en el momento previsto inicialmente en el orden del día.

La consideración de cada punto incluido en el orden del día comenzará con la lectura, íntegra o en extracto, por el Secretario, del dictamen formulado por la Comisión Informativa correspondiente o, si se trata de un asunto urgente no dictaminado por la misma, de la proposición que se somete al Pleno.

Si nadie solicitare la palabra tras la lectura, el asunto se someterá directamente a votación.

Si se promueve debate, las intervenciones serán ordenadas por el Presidente conforme a las siguientes reglas:

- *Sólo podrá hacerse uso de la palabra previa autorización del Presidente.*
- *El debate se iniciará con la exposición o justificación de la propuesta, a cargo de algún miembro de la Comisión Informativa que la hubiera dictaminado o, en los demás casos, de alguno de los miembros de la Corporación que suscriban la proposición o moción.*
- *A continuación, los diversos grupos consumirán un primer turno, velando el Presidente por que todas las intervenciones tengan igual duración.*
- *Quien se considere aludido por una intervención podrá solicitar del Presidente un turno por alusiones, que será breve y conciso.*
- *Si lo solicitara algún grupo, se procederá a un segundo turno. Consumido éste, el Presidente puede dar por terminada la discusión que se cerrará con una intervención del ponente en la que brevemente ratificará o modificará su propuesta.*

Por otra parte, durante el transcurso de los debates del Pleno, el Presidente podrá llamar al orden a cualquier miembro de la Corporación que:

- *Profiera palabras o vierta conceptos ofensivos al decoro de la Corporación o de sus miembros, de las Instituciones públicas o de cualquier otra persona o entidad.*
- *Produzca interrupciones o, de cualquier otra forma, altere el orden de las sesiones.*
- *Pretenda hacer uso de la palabra sin que le haya sido concedida o una vez que le haya sido retirada.*

Después de tres llamadas al orden a determinado componente del Pleno en la misma sesión, con advertencia en la segunda de las consecuencias de una tercera llamada, el Presidente podrá ordenarle que abandone el local en que se esté celebrando la reunión, adoptando las medidas que considere oportunas para hacer efectiva la expulsión.

Respecto a las deliberaciones o debates que se produzcan en el seno de la Comisión de Gobierno, aun cuando pueden considerarse de general aplicación las normas anteriores referentes al Pleno que, en su caso, procedan, únicamente se dispone en el ROFEL que el Presidente dirige y ordena a su prudente arbitrio los debates en el seno de la Comisión de Gobierno.

Finalmente queda por reseñar que los miembros de la Corporación deberán abstenerse de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de aquellos asuntos en los que concurra alguna causa de abstención de las señaladas en el art. 28 de la LRJAP-PAC.

F) CARACTER DE LAS INTERVENCIONES PLENARIAS

A los efectos del desarrollo de las sesiones plenarias y para definir el carácter de las intervenciones de los miembros de la Corporación, se utiliza la siguiente terminología:

1. Dictamen

Es la propuesta sometida al Pleno tras el estudio del expediente por la Comisión Informativa. Contiene una parte expositiva y un acuerdo a adoptar.

2. Proposición

Es la propuesta que se somete al Pleno relativa a un asunto incluido en el orden del día que acompaña a la convocatoria. Contendrá una parte expositiva o justificación y un acuerdo a adoptar.

Presentada una proposición, no procederá entrar a debatir ni votar la misma sin que previamente el Pleno haya ratificado la inclusión del asunto en el orden del día.

3. Moción

Es la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo de lo prevenido en el artículo 91.4 del ROFEL, en el que se indica 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 a continuación el procedimiento normal para el debate y votación de la moción.*

Las mociones pueden formularse oralmente o por escrito.

4. Voto particular

Es la propuesta de modificación de un dictamen formulada por un miembro que forma parte de la Comisión Informativa. Deberá acompañar al dictamen desde el día siguiente a su aprobación por la Comisión.

5. Enmienda

Es la propuesta de modificación de un dictamen o proposición presentada por cualquier miembro, mediante escrito presentado al Presidente antes de iniciarse la deliberación del asunto.

6. Ruego

Es la formulación de una propuesta de actuación dirigida a algunos de los órganos de gobierno municipal. Los ruegos formulados en el seno del Pleno podrán ser debatidos, pero en ningún caso sometidos a votación.

Pueden plantear ruegos todos los miembros de la Corporación, o los grupos municipales a través de sus portavoces.

Los ruegos podrán ser efectuados oralmente o por escrito y serán debatidos generalmente en la sesión siguiente, sin perjuicio de que lo puedan ser en la misma sesión que se formulen si el Alcalde o Presidente lo estima conveniente.

7. Pregunta

Es cualquier cuestión planteada a los Organos de Gobierno en el seno del Pleno. Pueden plantear preguntas todos los miembros de la Corporación, o los grupos municipales a través de sus portavoces.

Las preguntas planteadas oralmente en el transcurso de una sesión serán generalmente contestadas por su destinatario en la sesión siguiente, sin perjuicio de que el preguntado quiera darle respuesta inmediata.

Las preguntas formuladas por escrito serán contestadas por su destinatario en la sesión siguiente, sin perjuicio de que el preguntado quiera darle respuesta inmediata.

Las preguntas formuladas por escrito, con veinticuatro horas de antelación, serán contestadas ordinariamente en la sesión o, por causas debidamente motivadas, en la siguiente.

G) LA VOTACION DE LOS ACUERDOS

La votación constituye el trámite más importante y trascendental de la sesión, por cuanto que ella va a engendrar la voluntad corporativa en forma de acuerdo.

Antes de empezar la votación, el Presidente planteará clara y concisamente los términos de la misma y la forma de emitir el voto. Una vez iniciada la votación no podrá interrumpirse por ningún concepto.

Las votaciones, que tienen lugar una vez finalizado el debate de cada asunto, pueden ser *ordinarias, nominales y secretas*.

1. Votaciones ordinarias

En ellas las manifestaciones se exteriorizan sin necesidad de individualizar las opiniones de los distintos miembros, siendo la forma más normal de aprobar los asuntos que son sometidos a la consideración del órgano colegiado.

Así se desprende de lo dispuesto en el art. 46.2.d) de la LRBRL, según el cual *la adopción de acuerdos se produce mediante votación ordinaria, salvo que el propio Pleno acuerde, para un caso concreto, la votación nominal. El voto puede ser emitido en sentido afirmativo o negativo, pudiendo los miembros de las Corporaciones abstenerse de votar*.

Las votaciones ordinarias se manifiestan por signos convencionales de asentimiento, disen-

timiento o abstención, como pueden ser el ponerse de pie o permanecer sentados, levantar o no el brazo, etc.

Terminada la votación, el Presidente computará numéricamente los votos a favor, en contra y las abstenciones, y declarará lo acordado.

2. Votaciones nominales

Generalmente se acude a esta clase de votación cuando sobre un caso de singular importancia se han expresado opiniones contrarias sin haber llegado entre unos y otros a una solución consensuada. En este caso, una vez declarado por el Presidente el asunto suficientemente discutido, el Secretario nombrará a cada uno de los miembros del órgano colegiado por orden alfabético de apellidos y siempre en último lugar al Presidente, a fin de que cada uno de ellos responda en voz alta «sí», «no» o «me abstengo», procediéndose seguidamente al recuento de los votos y proclamación del resultado.

Como antes se dijo, la votación nominal de los componentes del Pleno debe ser acordada, para un asunto concreto, por ellos mismos.

3. Votaciones secretas

Constituyen un procedimiento excepcional que tradicionalmente se venía empleando en las Corporaciones locales cuando el asunto se refería a aspectos personales de los componentes de la Corporación o al prestigio de esta última. En estos supuestos, el voto de los miembros era secreto, para lo cual cada miembro de la Corporación depositaba en una urna o bolsa bien una papeleta o una bola blanca, negra o roja que representaba su voto.

Sin embargo, la LRBRL y el TRRL no contemplan expresamente los citados supuestos, sino que el art. 70 de la LRBRL aborda tangencialmente la cuestión, como ya hemos visto, al decir que *podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el art. 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta.*

H) QUORUM DE APROBACION

Desde el momento en que los acuerdos de las Corporaciones locales se adoptan por mayoría de votos, es preciso establecer la forma de computarlos y las distintas clases de mayoría que se exigen en cada supuesto según sea la trascendencia o importancia de los acuerdos a adoptar.

En todo caso, como sabemos, el voto de los Concejales y Diputados puede ser *afirmativo o negativo*, siendo posible también la *abstención*. Asimismo, dicho voto es *personal e indelegable*.

A tales efectos, en el art. 46.2.d) de la LRBRL se dispone que:

- *La ausencia de uno o varios Concejales o Diputados, una vez iniciada la deliberación del asunto, equivale, a efectos de la votación correspondiente, a la abstención.*
- *En el caso de votaciones con resultado de empate, se efectuará una nueva votación; si persistiera el empate, decidirá el voto de calidad del Presidente.*

De conformidad con lo establecido en el art. 47 de la LRBRL, en el régimen de mayorías habrán de tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Por regla general, *los acuerdos de las Corporaciones Locales se adoptan por mayoría simple de los miembros presentes.*
2. *Es necesario el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación para la adopción de acuerdos en las siguientes materias:*
 - Aprobación y modificación del Reglamento orgánico propio de la Corporación.
 - Creación, modificación o disolución de Mancomunidades y otras organizaciones asociativas así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus Estatutos.
 - Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras Administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.
 - Cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales.
 - Concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto.
 - Municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente.
 - Aprobaciones de operaciones financieras o de crédito y concesiones de quitas o

esperas, cuando su importe supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios de su Presupuesto, así como las operaciones de crédito previstas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

- Imposición y ordenación de los recursos propios de carácter tributario.
 - Los acuerdos que corresponda adoptar a la Corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.
 - Enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20 por 100 de los recursos ordinarios de su Presupuesto.
 - Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.
 - Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.
 - Las restantes determinadas por la ley.
3. *Se precisa el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones para la adopción de acuerdos en las siguientes materias:*
- Creación y supresión de Municipios y alteración de términos municipales.
 - Creación, modificación y supresión de entidades locales menores.
 - Aprobación de la delimitación del término municipal.
 - Alteración del nombre y de la capitalidad del Municipio.

NORMAS PRACTICAS PARA LA DETERMINACION DEL QUORUM DE ASISTENCIA Y DE APROBACION

Al igual que sucede en las Cortes Generales y, por lo general, en todos los órganos colegiados de la Administración pública, acabamos de ver que la válida constitución de los órganos colegiados de las entidades locales y su toma de acuerdos se encuentran supeditadas a determinados «quórum» de asistencia y aprobación.

Así, para la válida constitución del Pleno de las Corporaciones locales se precisa en todo caso la asistencia del tercio del número legal de miembros del mismo, con un mínimo de tres; para la aprobación de la mayoría de los acuerdos de los órganos colegiados basta con la mayoría simple, pero en otros asuntos más importantes o trascendentes el legislador considera que debe existir un mayor consenso dentro del órgano colegiado, requiriendo en consecuencia mayorías especiales reforzadas (dos terceras partes del número de hecho o la mayoría absoluta del número legal de miembros). De todo ello se desprenden una serie de cuestiones y normas prácticas de aplicación que conviene matizar.

Los conceptos de «mayoría simple» y «mayoría absoluta» son conocidos por todos; hay mayoría simple cuando los votos afirmativos de los miembros presentes en el momento de la votación superan a los negativos. Existe mayoría absoluta cuando los votos afirmativos son más de la mitad del número de miembros que componen la Corporación.

Tampoco la distinción entre miembros «de hecho» y «de derecho» ofrece dificultad alguna; en el primer caso se trata del número de miembros de la Corporación realmente ejercientes, es decir, de los que quedan después de deducir las vacantes por defunción, renuncia o pérdida del cargo debido a causas legalmente establecidas, mientras que el número de miembros de derecho coincide con el número legal de componentes, incluido el Presidente, que corresponde a cada entidad local en función de los residentes en su respectivo ámbito territorial.

A tenor de lo dispuesto en el art. 182 de la LOREG, *en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Concejal, el escaño se atribuirá al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación.* Por tanto, en la mayoría de los casos, el escaño del Concejal saliente será cubierto por otro de su misma lista electoral, por lo que el número de miembros de hecho y de derecho será coincidente.

Ahora bien, excepcionalmente puede ocurrir que, de acuerdo con el procedimiento anterior, no quedasen posibles candidatos o suplentes a nombrar, en cuyo caso los quórum de asistencia y votación previstos en la legislación vigente se entenderán automáticamente referidos, si no se especifica otra cosa, al número de hecho de miembros de la Corporación subsistente, ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

En consecuencia, por ser aplicable lo anterior a todas las entidades locales, a efectos prácticos deberemos tener en cuenta que, si no hay vacantes, el número de miembros de hecho y de derecho coincidirán, y si las hay, *prevalecerá siempre el número de hecho.*

Otro aspecto a destacar es la forma en que se computan los cocientes y mayorías establecidos en la LRBRL, dado que en muchas ocasiones no se obtiene un número entero de miembros al



aplicar la correspondiente regla. *En todos estos casos, cuando ello suceda, se tomará el número entero superior.* Así, por ejemplo, si al Ayuntamiento de un Municipio de 100.000 residentes le corresponden 25 Concejales, incluido el Alcalde, el Pleno de dicha Corporación quedará válidamente constituido con la asistencia de 9 miembros, pues un tercio de 25 son exactamente 8'33. Y lo mismo sucede con cualquier otro resultado no entero.

Por tanto, ciñéndonos exclusivamente al Pleno de los Ayuntamientos y de acuerdo con el número legal de Concejales que corresponden según el número de residentes del Municipio en cuestión, podemos establecer para claridad del opositor el siguiente cuadro con los quórum de asistencia y votación actualmente vigentes⁶:

| Municipio de | Número legal | 1/3 | 2/3 | Mayoría absoluta |
|--------------------------------|--------------|-----|-----|------------------|
| Hasta 250 residentes | 5 | 3 | 4 | 3 |
| De 251 a 1.000 residentes | 7 | 3 | 5 | 4 |
| De 1.001 a 2.000 residentes | 9 | 3 | 6 | 5 |
| De 2.001 a 5.000 residentes | 11 | 4 | 8 | 6 |
| De 5.001 a 10.000 residentes | 13 | 5 | 9 | 7 |
| De 10.001 a 20.000 residentes | 17 | 6 | 12 | 9 |
| De 20.001 a 50.000 residentes | 21 | 7 | 14 | 11 |
| De 50.001 a 100.000 residentes | 25 | 9 | 17 | 13 |
| Y así sucesivamente | | | | |

CONVOCATORIA Y ORDEN DEL DIA

La convocatoria y el orden del día constituyen dos de los requisitos procedimentales para que los acuerdos adoptados por los órganos colegiados tengan validez jurídica.

A) CONVOCATORIA

En sentido estrictamente formal, *la convocatoria es la cédula, despacho o citación mediante la cual se requiere de los miembros del órgano colegiado su asistencia a la sesión.*

Como ya se dijo, las sesiones del Pleno y las de la Comisión de Gobierno son convocadas por el Presidente de la Corporación.

Según sea la clase de sesión, el régimen de las convocatorias se presenta como sigue:

1. Sesiones ordinarias

Comoquiera que las sesiones ordinarias del Pleno se programan en la sesión constitutiva de la Corporación, el valor de dichas convocatorias no es otro que el de recordatorio del cumplimiento de la obligación de asistir a las mismas por parte de sus componentes, al tiempo que se les facilita la información de los asuntos que van a ser abordados en aquéllas.

No obstante lo anterior, la LRBRL obliga a que las sesiones plenarias ordinarias se convoquen, al menos, *con dos días hábiles de antelación.*

2. Sesiones extraordinarias

En las sesiones extraordinarias, al no estar previamente determinada su periodicidad, también se prevé en la LRBRL que la convocatoria se realice, al menos, *con dos días hábiles de antelación.*

Si la sesión extraordinaria del Pleno es convocada por el Presidente a solicitud de los miembros de la Corporación, en cuyo caso, como ya sabemos, debe solicitarse al menos por la cuarta parte del número legal de componentes, *la convocatoria deberá efectuarse dentro de los cuatro días siguientes a la petición (art. 78 ROFEL) y no podrá demorarse su celebración por más de quince días hábiles desde que fuera solicitada -art. 46.2.a) LRBRL-*, no pudiendo incorporarse el asunto al orden del día de un Pleno ordinario o de otro extraordinario con más asuntos si no lo autorizan expresamente los solicitantes de la convocatoria.

En el caso de que el Presidente no convocase el Pleno extraordinario solicitado por el número de concejales indicado dentro del plazo señalado, *quedará automáticamente convocado para el*

(6) Téngase en cuenta que aunque el tercio de 5 Concejales de un Ayuntamiento de hasta 250 residentes arroja la cifra de 2, para la válida constitución del Pleno se requiere en todo caso la asistencia de 3 miembros.

décimo día hábil siguiente al de finalización de dicho plazo, a las doce horas, lo que será notificado por el Secretario de la Corporación a todos los miembros de la misma al día siguiente de la finalización del plazo citado anteriormente.

En ausencia del Presidente o de quien legalmente haya de sustituirle, *el Pleno quedará válidamente constituido siempre que concurra el quórum de asistencia requerido con carácter general, siendo presidido por el miembro de la Corporación de mayor edad entre los presentes*⁷.

3. Sesiones extraordinarias de carácter urgente

Respecto a tales sesiones, la convocatoria, precisamente por su carácter de urgencia, *no está sujeta a plazo alguno*, bastando en casos extremos con que sea posible hacer llegar la citación a los componentes del órgano colegiado y concederles el tiempo suficiente para su desplazamiento a la sesión.

Ahora bien, en las sesiones plenarias declaradas urgentes por el Presidente debe incluirse, como primer punto del orden del día, el pronunciamiento del Pleno sobre la urgencia. Si ésta no resulta apreciada por el Pleno, se levantará acto seguido la sesión.

B) ORDEN DEL DÍA

El «orden del día» es la relación pormenorizada de los asuntos sobre los que el órgano colegiado de la Corporación debe pronunciarse, así como de las mociones o los ruegos que formulen sus integrantes, junto con la documentación precisa al efecto.

Por imperativo legal, la inclusión en el orden del día de un asunto es un requisito esencial para la validez del acuerdo adoptado, *siendo por tanto nulos los acuerdos adoptados sobre asuntos no comprendidos en el mismo*.

No obstante lo anterior, tanto en las sesiones ordinarias como extraordinarias se admite la posibilidad de incorporar asuntos que no figuren en el orden del día, si bien es preciso, como presupuesto necesario, que *la urgencia del asunto sea previamente declarada por el órgano correspondiente con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros* (art. 51 TRRL).

En cualquier caso, y de acuerdo con lo previsto en el art. 46.2.b) de la LRBRL, *la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día del Pleno, que deba servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá figurar a disposición de los Concejales o Diputados, desde el mismo día de la convocatoria, en la Secretaría de la Corporación*.

El orden del día de las sesiones plenarias es fijado por el Presidente de la Corporación, asistido por el Secretario. En principio, según el art. 82 del ROFEL, únicamente podrán incluirse en el orden del día de las sesiones del Pleno los asuntos que previamente hayan sido dictaminados por la Comisión Informativa correspondiente, si bien, por razones de urgencia debidamente motivadas, el Presidente podrá incluir asuntos sin dicho trámite, bien a iniciativa propia o a propuesta de alguno de los portavoces de los grupos políticos existentes en la Corporación, pero en este supuesto no podrá adoptarse acuerdo alguno sin que el Pleno ratifique su inclusión en el orden del día.

ACTAS

A) CONCEPTO

Podemos definir el acta de la sesión como aquel *documento público, solemne y auténtico, redactado por el Secretario, donde se recogen los acuerdos adoptados por el órgano colegiado de la Corporación en el curso de la correspondiente sesión, así como el resultado de las votaciones y las incidencias que hayan tenido lugar durante la misma*.

De ello se deduce que las actas constituyen los documentos más importantes de la Corporación, ya que al incluir todos los acuerdos adoptados por sus órganos, de la simple lectura de los Libros de actas se desprenderá la actividad del ente, el resultado de la gestión corporativa, las posturas adoptadas por sus miembros ante los problemas planteados durante su mandato y, en definitiva, la política predominante en cada período administrativo.

B) EL LIBRO DE ACTAS: SU VALOR

El Libro de Actas, como instrumento público solemne, ha de estar previamente foliado y encuadernado, y legalizada cada hoja con la rúbrica del Presidente y el sello de la Corporación. Expresará en su primera página, mediante diligencia de apertura firmada por el Secretario, el número de folios de que consta y la fecha en que se inicia la transcripción de acuerdos.

(7) Con esta previsión se trata de evitar la no celebración de aquellos Plenos en los que no esté de acuerdo el Alcalde con los asuntos a tratar en el orden del día.

No obstante lo anterior, en el art. 199 del ROFEL se establece que podrán utilizarse medios mecánicos para la transcripción de las actas, en cuyo caso los Libros, compuestos por hojas móviles, tendrán que confeccionarse con papel timbrado del Estado o papel numerado de la Comunidad Autónoma, siempre con numeración correlativa, transcribiéndose las actas mecanográficamente por impresora de ordenador o el medio mecánico que se emplee, para finalmente, cuando todos los folios reservados a un Libro se encuentren ya escritos, proceder a su encuadernación.

La adopción del referido sistema de hojas móviles exigirá el acuerdo expreso del Pleno, a propuesta del Presidente.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 52 del TRRL, *no serán válidos los acuerdos no reflejados en el correspondiente Libro de Actas*, de donde se desprende la enorme importancia de dicho Libro en las Corporaciones locales. Su custodia corresponde al Secretario de la Corporación, en la sede de la misma, *quien no consentirá que salgan de ésta bajo ningún pretexto, ni aun a requerimiento de autoridades de cualquier orden.*

CERTIFICADOS DE ACUERDOS

Los certificados o certificaciones de acuerdos *son manifestaciones de la fe pública que, dentro de la esfera de la Administración local, corresponden al Secretario de la Corporación.*

Las certificaciones pueden ser «literales» y «en extracto». Las primeras son las únicas que ofrecen plena garantía, porque se limitan a copiar íntegramente el texto interesado, bien en su totalidad o en parte, mientras que las segundas tienen el inconveniente de que al resumirlas se puede cometer algún error u olvido en la transcripción.

En este sentido, *todos los ciudadanos tienen derecho a obtener certificaciones acreditativas de los acuerdos adoptados por los órganos de gobierno y administración de las entidades locales*, por lo que tanto certificaciones literales como en extracto pueden ser solicitadas, mediante instancia, por las personas a quienes interesen.

Asimismo, también pueden ser reclamadas de oficio por las autoridades, Tribunales, Organismos o funcionarios públicos que tramiten expedientes o actuaciones en que deban surtir efecto.

Las certificaciones serán expedidas siempre por el Secretario, salvo precepto expreso que disponga otra cosa, y por orden del Presidente de la Corporación y con su visto bueno, para significar que el Secretario o funcionario que las expide y autoriza está en el ejercicio del cargo y que su firma es auténtica. Irán rubricadas al margen por el Jefe de la Sección o del Negociado al que corresponda, llevarán el sello de la Corporación y se reintegrarán, en su caso, con arreglo a la respectiva Ordenanza de exacción, si existiere.

LIBRO DE RESOLUCIONES DE LA ALCALDIA Y DEL PRESIDENTE DE LA DIPUTACION PROVINCIAL

Las resoluciones de los órganos unipersonales de las Corporaciones Locales, esto es, de los Alcaldes y Presidentes de la Diputación Provincial adquieren la denominación de Decretos y se inscriben en unos Libros.

Dichos Libros tienen idénticas características que el Libro de Actas, pues se deben abrir con las mismas prevenciones que aquél. Ahora bien, si el Libro de Actas tiene como función la de recoger lo tratado en las sesiones celebradas por el Pleno o Comisión de Gobierno, los Libros que ahora comentamos cumplen la misma función respecto de las resoluciones dictadas por el Alcalde y el Presidente de la Diputación Provincial en materias propias de su competencia, no necesitando, por tanto, de la aprobación del órgano colegiado.

De lo anterior se desprende que los Libros de Resoluciones son igualmente *instrumentos públicos que dan fe de lo que contienen*, estando también bajo la custodia del Secretario de la Corporación, y siéndoles de aplicación lo anteriormente referido para las certificaciones.

RECURSO DE REPOSICION

De acuerdo con lo previsto en el art. 52 de la LRBRL, *contra los actos y acuerdos de las Entidades locales que pongan fin a la vía administrativa, los interesados podrán ejercer las acciones que procedan ante la jurisdicción competente, pudiendo no obstante interponer con carácter previo y potestativo recurso de reposición.*

A tales efectos, ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades:

- a) *Las del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Comisiones de Gobierno, salvo en los casos*



excepcionales en que una Ley sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma.

- b) Las de autoridades y órganos inferiores en los casos que resuelvan por delegación del Alcalde, del Presidente o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.*
- c) Las de cualquier otra autoridad u órgano cuando así lo establezca una disposición legal.*