

3. Régimen de funcionamiento: las sesiones.

Jesús Colás Tenas

Secretario General de la Diputación Provincial de Zaragoza

SUMARIO

1. La sesión: clases y régimen de convocatoria. El orden del día. Los informes previos de adecuación a la legalidad.
2. El curso de la sesión. El quórum de asistencia. Los asuntos a tratar; su debate. Ruegos y Preguntas.
3. La votación: sus clases. El quórum de adopción de acuerdos.
4. La formalización de los acuerdos: el acta. El libro de actas.

La regulación del funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales es una de las materias más importantes del régimen local, o del Derecho Administrativo Local. Se explica de este modo que, desde antiguo, sea una de las materias más minuciosamente reguladas por nuestro ordenamiento jurídico local. De esa detallada, pormenorizada, y en ocasiones farragosa regulación es buena muestra el Decreto de 17 de mayo de 1952 por el que se aprueba el Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, norma reglamentaria ya derogada, que dedicaba al funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales setenta artículos (del 187 al 257). Por su parte, el 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 (en adelante ROF) también lleva a cabo una dilatada regulación de la materia en los artículos 77 a 145.

La importancia y trascendencia de esta regulación deriva de la sanción de nulidad de pleno derecho que establece el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) respecto de los actos que se dictan prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados; de la necesidad de evitar impugnaciones por meros defectos de forma o por supuestos de anulabilidad del artículo 48 de la LPAC y de la preceptiva obligación de acreditar la voluntad de los órganos colegiados de forma adecuada a los principios que rigen la seguridad jurídica.

Sin embargo, como ha señalado certeramente C. Herrero¹, la heterogeneidad es la norma que impera en la gran mayoría de los Ayuntamientos y que permite constatar una diversidad tanto de esquemas como de criterios en esta materia de funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales. Tal observación, cualificada por proceder de un práctico de la Administración Local, es además aguda y oportuna porque pone de relieve la paradoja de que, allí donde la reglamentación es más exhaustiva, es también mayor la diferencia de criterio en su aplicación e interpretación. Y es que una de las manifestaciones más claras y evidentes del principio de la autonomía municipal es, precisamente y no por casualidad, la potestad de autoorganización. Es claro que la potestad de autoorganización de la LBRL ha de ejercitarse en el marco de los límites establecidos en la legislación estatal y en las legislaciones de desarrollo de las CC. AA., que, no obstante, no pueden invadir ni desconocer la potestad de autoorganización que la CE garantiza a la instancia municipal.

Parece obligado, en este momento, recordar el criterio del Tribunal Constitucional en su sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, que declaró inconstitucionales, entre otros, al artículo 5 de la LBRL, singularmente por su carácter interpretativo, y que llevó a cabo una interpretación del sistema de fuentes que le condujo a declarar inconstitucionales los incisos finales del artículo 20.1 c) y 2 de la LBRL.

La razón de decidir la inconstitucionalidad es que los preceptos citados venían a eliminar la posibilidad de un espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo, en materia de organización, al decir, por una parte (artículo 20.1 c), que el Reglamento Orgánico Municipal no tiene más límites que los que derivan de la indicada LBRL, y, por otra (artículo 20.2), que las normas autonómicas en materia de organización complementaria no pueden contradecir a los Reglamentos Orgánicos Municipales.

Esta previsión legal violaba el orden constitucional de distribución de competencias en esta materia que se funda en el reconocimiento de los tres ámbitos normativos: a) la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18 CE); b) la legislación de desarrollo de las CC. AA., según los respectivos Estatutos; y c) la potestad reglamentaria de los municipios inherente a la autonomía que la CE les garantiza en el citado artículo 140.

La verdad es que resulta difícil comprender la interpretación que hace el TC de la distribución de competencias entre los poderes públicos territoriales desde lo establecido en el artículo 149.1.18 de la CE, en materia de organización y funcionamiento de entes locales, dado que en ese precepto no se contempla al municipio.

F. Sosa Wagner² entiende que los argumentos del TC pecan de sutileza, entendida esta, de acuerdo con el Diccionario, como dicho o concepto excesivamente agudo y falto de verdad, profundidad o exactitud. Señala, este autor, que «El orden de prelación de fuentes era, así, claro: la ley de la Comunidad Autónoma podía, en punto a organización complementaria municipal, ser desplazada por el humilde reglamento orgánico de una entidad local. Se establecía de tal modo un reducido indisponible para la autonomía local que se parapetaba así en lo organizativo, especialmente importante en un país como España donde existen más de ocho mil municipios con dimensiones y población muy variados y, por consiguiente, con problemas de organización de muy surtida naturaleza... las competencias organizativas de los municipios han quedado abrasadas bajo la lupa de gran aumento con que han sido contempladas las competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas».

Pues bien, como veremos a continuación, la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón (en adelante LALA) quiere que, en lo relativo a la organización y funcionamiento de los órganos de las Entidades locales, sea el reglamento orgánico el que diseñe las peculiaridades de cada entidad.

1 C. HERRERO POMBO, «Algunas cuestiones prácticas relativas al funcionamiento de los órganos colegiados de las Entidades locales, convocatoria de sesiones y actas», EC 17 (1999), págs. 2622 y ss.

2 F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, 4.ª Ed, Pamplona, 1999.

La regulación de la organización municipal, que reproduce la normativa básica, parte del máximo respeto a la autonomía municipal y a su potestad de autoorganización manifestada en el Reglamento orgánico de cada Corporación, renunciando a establecer con carácter general una organización complementaria.

Aparece la LALA como una norma que renuncia a la regulación de desarrollo de la Comunidad Autónoma en esta materia.

1. LA SESIÓN: CLASES Y RÉGIMEN DE CONVOCATORIA, EL ORDEN DEL DÍA. LOS INFORMES PREVIOS DE ADECUACIÓN A LA LEGALIDAD

El Pleno, como todos los órganos colegiados, funciona en reuniones que reciben el nombre de «sesiones». La sesión es pues la reunión formal de todos los integrantes que componen un órgano colegiado para manifestar la voluntad del mismo a través de la adopción de acuerdos. Por ello se ha dicho, para expresarlo gráficamente, que la sesión es una «*fábrica de producción de acuerdos*».

La sesión es el momento cumbre del régimen de funcionamiento de cualquier órgano colegiado, y requiere y exige el escrupuloso cumplimiento de ciertas prescripciones en cuanto al lugar, la fecha, la concurrencia a la misma, la convocatoria, el orden de asuntos a tratar, etcétera.

La sesión es, en consecuencia, el momento más relevante —también el elemento más importante— del procedimiento colegial, entendido este como el procedimiento llamado a la formación de la voluntad de los órganos colegiados. Procedimiento que es propio y específico de este tipo de órganos.

El *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* después de recordarnos que el término sesión procede del latín *sessio-sessiōnis*, lo define como «*espacio de tiempo ocupado por una actividad*» y como «*cada una de las juntas de un concilio, congreso u otra corporación*», para concluir que *sesión equivale a la «acción y efecto de sentarse»*. Es así pues que la sesión tiene mucho que ver con juntar y junta no es otra cosa que la reunión de varias personas para conferenciar o tratar de un asunto.

Destacaba Manuel Jesús Núñez Ruiz³ que el término sesión: «*denota, por tanto, una situación posicional de los asistentes, la de estar sentados, como la más apropiada y comúnmente aconsejable por el uso para el examen, deliberación y resolución de los asuntos a tratar; y una pluralidad de personas, mas o no inconexas, sino formando concilio, congregación u otra corporación*».

No existe en nuestro ordenamiento jurídico ninguna definición de la sesión en términos legales pero, ya lo hemos advertido, sí que cabe deducir una serie de notas de las que extraer su concepto legal.

Hemos dicho que la sesión es el elemento más importante del procedimiento colegial y esta afirmación se deriva del cuidado especial que tiene la ley a la hora de regular determinados aspectos de la misma.

El objetivo fundamental del procedimiento colegial, y de la sesión, es ordenar la discusión libre de las personas que integran el colegio corporativo, que permita a los participantes el acuerdo o la aprobación de propuestas adecuadas. En otras palabras, la sesión viene a ser un método que hace posible la libertad ordenada de la deliberación de los miembros de la corporación. Decía un profesor latinoamericano, Reece B. Bothwell González⁴, que «*la discusión ordenada es libre; la discusión sin reglas ni orden es anárquica*», y son perfectamente adecuadas al procedimiento colegial las consideraciones que realizaba sobre el procedimiento parlamentario para resaltar que:

«*El Procedimiento parlamentario, además de asegurarle a la mayoría el derecho de hacer valer su voluntad y a la minoría el derecho a expresarse libremente, protege también la asamblea como unidad. Es decir, con independencia de la mayoría y la minoría, la asamblea tiene ciertos derechos básicos, derechos que se hace valer y respetar mediante el uso adecuado del procedimiento parlamentario*».

De esto se trata, a través de la sesión que es la manifestación más importante del procedimiento colegial, se hace visible y manifiesta la formación de la voluntad del órgano colegial, y por ello es el momento cumbre del funcionamiento de cualquier órgano colegiado.

Pese a no existir un concepto legal expreso de sesión sí que encontramos normas específicas que regulan la preparación de la sesión, el desarrollo de la misma, su terminación; es decir, la sesión forma parte de un procedimiento —el procedimiento colegial— que como tal conoce distintas fases; iniciación del procedimiento, ordenación, instrucción y finalización.

A la iniciación del procedimiento pertenecen todas las actuaciones que persiguen la preparación de la sesión, la convocatoria, la fijación del orden del día, la citación a los miembros de la corporación y la previa elaboración del expediente con los dictámenes, propuestas, antecedentes, informes y cuantos documentos que sean necesarios o preceptivos. A la ordenación e instrucción del procedimiento pertenecen todas las actuaciones que nacen de los miembros de la corporación como consecuencia de la convocatoria, las mociones que formulen, los votos particulares o las enmiendas que presenten, las propuestas que sometan a la consideración del órgano colegiados y, también, los ruegos o preguntas que se presenten por escrito. A la finalización del procedimiento pertenece, fundamentalmente, la acreditación de lo sucedido y acordado en la sesión, es decir, básicamente, la confección del acta de la sesión con la que se procede a dar testimonio de la misma. De manera que el acta se convierte en el documento administrativo donde se recogen de forma auténtica las deliberaciones del órgano colegiado de la entidad local.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones podemos definir la sesión, en el mundo local, como la reunión de cualquier órgano colegiado de una entidad local, convocado por su presidente, que se constituye con las formalidades que determina la ley para la deliberación y resolución de los asuntos que figuren en el orden del día de la misma y cuyo resultado se testimonia mediante el acta que levanta el secretario.

No se aprecian novedades importantes en los artículos 114 y 115 de la LALA en relación con lo que ha sido la regulación y la distinción, conocida y asentada en nuestra legislación municipal, entre sesiones ordinarias y extraordinarias.

El Derecho atribuye consecuencias o efectos jurídicos a determinados espacios o lugares. El lugar o el espacio en que se desarrolla una actividad tiene, pues, trascendencia jurídica. Es conocido que la expresión «competencia territorial» se emplea por la legislación y la jurisprudencia para designar el ámbito espacial dentro del que puede ejercer un órgano sus atribuciones y facultades, y su violación conlleva la nulidad absoluta del acto en cuanto que este habría sido dictado por órgano manifestamente incompetente por razón del territorio según el artículo 47.1, letra b) LPAC; algo parecido sucede con el lugar de celebración de las sesiones.

El espacio o lugar de una actividad, según la semiótica jurídica, adquiere una especial significación. La comunicación entre los hombres no solo tiene lugar mediante signos lingüísticos, sino también mediante otra serie muy variada de signos no lingüísticos, entre los que se encuentra el espacio.

El profesor Francisco González Navarro⁵ nos pone de manifiesto, aunque nos parezca sorprendente, que:

«*Es innegable que el espacio habla, es decir que el espacio, como tal, y sin necesidad de que se empleen signos lingüísticos, es un signo capaz de emitir mensajes que pueden ser entendidos en un determinado grupo humano. Más: el Poder público, desde siempre, se ha servido del espacio para afirmar su posición de supremacía sobre la colectividad humanal sometida a su potestas, precisamente buscando, mediante el empleo de técnicas simbólicas, que esa potestad (que, como tal, solo a duras penas disimula el perfil agresivo que tiene per se el poder desnudo) se transforme en auctoritas (con todo lo que ello implica de sublimación del poder)*».

3 NÚÑEZ RUIZ, MJ: *Régimen de sesiones de las corporaciones locales*. Institución Fernando El Católico. Zaragoza, 1984.

4 BOTHWELL REECE, E.: *Manual de procedimiento Parlamentario*. Editorial de la Universidad de Puerto Rico. Puerto Rico, 1994.

5 GONZALEZ NAVARRO, F: «Los hechos jurídicos: el espacio, la naturaleza, la vida», en Portal del Derecho Iustel.com.

El espacio en el que el poder se ejerce, y el edificio que, construido sobre ese espacio, sirve de albergue al titular de ese poder, se convierte en una «cratofanía», en una forma de manifestarse el Poder público.

Ya Aristóteles, en el capítulo XI del Libro IV de su Política, hizo unas interesantes referencias a los edificios públicos y a la política. Para el filósofo griego los edificios que habían de albergar la celebración de los ritos de la ley debían poderse ver desde todos los cuarteles que lo rodeaban, y ser tal como lo exige la dignidad de los personajes que tiene que albergar. Al pie de la eminencia en que debía estar situado el edificio, era muy conveniente —decía Aristóteles— que estuviese *«la plaza pública, construida como la que se llama en Tesalia Plaza de la Libertad»*.

También la arquitectura monumental tradicional, la llamada arquitectura «clásica», tiene mucho que ver —según los historiadores— con la creación de la imagen pública o corporativa. En el Tratado de arquitectura de Marco Lucio Vitruvio Polión⁶, se puede leer que *«el erario, la cárcel y la curia deben quedar contiguos al foro, de manera que el conjunto de sus proporciones esté en consonancia con el mismo foro, y que en primer lugar debe construirse la curia en sintonía con la categoría del municipio o de la ciudad»*.

Parece pues, que la dignidad institucional de las Entidades Locales requiere que sus sesiones se celebren en lugares adecuados. Dignidad que debe visualizarse en la sede institucional. Históricamente la sede institucional ha sido la Casa Consistorial, verdadero domicilio del Ayuntamiento.

Las Casas Consistoriales, según Luis Marqués Carbó⁷, son los edificios de los Ayuntamientos consagrados a su servicio directo como colectividades oficiales. Indica, este mismo autor, que el siglo XII fue la época del nacimiento de las casas Consistoriales:

«A medida que los pueblos se libraban del yugo señorial, surgían los palacios municipales que elevaban sus torres, como símbolo de fortaleza, para competir con los castillos abatidos en su poderío por el resurgimiento de las libertades populares. Italia, Alemania, Bélgica y los Países Bajos se distinguieron por la magnificencia de sus edificios consistoriales, algunos de los cuales llegan a nuestros días como modelos de suntuosidad y de belleza arquitectónica. Desde entonces todas las ciudades se desvelaron por ostentar palacios en los que concurrieran la grandeza y la fastuosidad con la eficacia de sus instalaciones, porque la Casa Consistorial no es solamente lugar de deliberación del Concejo, centro burocrático administrativo local, agencia recaudatoria o archivo de papeles, sino que es también la sede de honor del Municipio, palacio de recepciones, exponente de vida, categoría y rango de las poblaciones».

En España fueron los Reyes Católicos quienes impulsaron la edificación de Casas Consistoriales en las ciudades y villas. Señala Elías Barros Martínez⁸, en su Derecho Local en España, que una Ley promulgada en Toledo por los Reyes Católicos⁹ en el año 1580 impulsó grandemente la construcción de Casas Consistoriales. Decía así esta norma real:

«Ennoblescense las ciudades y villas en tener casas grandes y bien fechas, en que fagan sus Ayuntamiento y Concejos, y en que se ayunten las Justicias y Regidores y Oficiales a entender en las cosas cumplideras de la República que han de gobernar; por ende, mandamos a todas las Justicias y Regidores de las ciudades y villas de nuestra Corona Real y a cada una dellas que no tienen casa pública de Cabildo o Ayuntamiento para se ayuntar, de aquí en adelante, cada una de dichas ciudades y villas fagan su casa de Ayuntamiento y Cabildo donde se ayunten; sopena que en la ciudad o villa donde no se hiciere, que dende en adelante, siendo por su culpa, los dichos oficiales hayan perdido y pierdan los oficios de Justicias y Regimientos que tuvierén».

Lo cierto es que las Casas Consistoriales, como palacios públicos, representaban la conciencia ciudadana de su capacidad de autogobierno, de su libertad, con todas las precisiones que deban realizarse sobre el funcionamiento de los organismos concejiles; y sobre todo, la voluntad de reivindicar tales convicciones.

Es, pues, fácil de entender la referencia legal al lugar de celebración aunque, en la actualidad, tiene un significado muy diferente al que hacía referencia la ley de los reyes Católicos. Hoy la referencia al lugar tiene más que ver con el principio de publicidad, transparencia y receptividad administrativa que con la dignidad institucional.

El artículo 49 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en adelante TRRL), precepto que tiene carácter básico conforme a la Disposición Final Séptima del mismo texto legal, dispone que las sesiones se celebren en la Casa Consistorial o en el Palacio Provincial que constituya la sede de la respectiva Corporación. En los casos de fuerza mayor, podrán celebrarse en edificio habilitado al efecto.

El artículo 85 del ROF, también establece que:

«El Pleno celebrará sus sesiones en la Casa consistorial, Palacio provincial o Sede de la Corporación de que se trate, salvo en los supuestos de fuerza mayor en los que, a través de la convocatoria o de una resolución del Alcalde o Presidente dictada previamente y notificada a todos los miembros de la Corporación, podrá habilitarse otro edificio o local a tal efecto. En todo caso, se hará constar en acta esta circunstancia».

Cuando se trata de municipios que funcionen en régimen del concejo abierto, el artículo 11 del ROF señala que *«Las asambleas vecinales se reunirán donde lo tengan por costumbre»*.

Esta regulación coincide con la tradición de nuestro Derecho Local. En el mismo sentido se pronunciaba el artículo 295 de la LRL y los artículos 187, para los municipios, y 234 para las provincias, del ROF aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952. Incluso el artículo 188 de este reglamento se cuidaba de precisar que la Casa Consistorial debería radicar en la capitalidad del municipio.

En su artículo 114.3¹⁰, insiste la LALA en que las sesiones deben celebrarse en la Casa consistorial o sede de la entidad local, o, en caso de fuerza mayor, en edificio habilitado. El Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Zaragoza¹¹ (en adelante ROZ) establece, en su artículo 80, la posibilidad de que, en supuestos de relieve protocolario, las sesiones se celebren en lugar distinto. Conviene destacar la importancia que tiene el lugar de celebración de la sesión, exigencia formal que afecta a la validez de los acuerdos. Adviértase que el artículo 132 de la LALA, al regular el acta de la sesión, que debe extender el Secretario, obliga a indicar lo primero el lugar de celebración. Debe entenderse que este requisito no es sino garantía determinante para la efectividad del principio de publicidad de las sesiones que se regula en el artículo 118 de este cuerpo legal; y recordar, además, que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ha completado, ampliado y reforzado la transparencia de la actividad

6 VITRUVIO POLIÓN, L.M.: Los diez libros de Arquitectura. Alianza Editorial. Tercera reimpresión, Madrid, 2002.

7 MARQUÉS CARBÓ, L.: Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (17 de mayo de 1952). Sugrañes Hnos, Tarragona, 1953.

8 BARROS MARTÍNEZ, E.: Derecho Local en España. Instituto Editorial Reus. Madrid, 1951. Obra citada por Luis Marqués Carbó y Manuel Jesús Núñez Ruiz, de quienes, a su vez, tomo la cita de la ley que se transcribe.

9 LOMBA SERRANO, C.: La Casa Consistorial en Aragón. Siglos XVI y XVII. Según Concepción Lomba *«esta orden de los Reyes Católicos por la que se instaba a la construcción de casas concejiles en aquellas poblaciones que no las poseyesen, solo se promulgó para el reino castellano, e incluso en este reino hubo de ser nuevamente requerida por Felipe II»*, afirmación que realiza tras haber consultado el Ordenamiento político de los pueblos de España, de Satayana, publicado en Zaragoza en 1719.

10 V. el artículo 49 y la Disposición Final 7.ª del TRRL y también el artículo 85 del ROF.

11 Por razones obvias a lo largo del capítulo se harán diversas referencias al Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Zaragoza. La tramitación legal de este texto reglamentario es la siguiente: El Reglamento Orgánico fue aprobado inicialmente por Acuerdo Plenario de 31 de julio de 1989 (publicado en el B.O.P. núm. 184, de 11 de agosto de 1989) y, definitivamente, por Acuerdo Plenario de 25 de enero de 1990 (publicado en los B.O.P. núm. 91 y 92, de 24 y 25 de abril de 1990). Posteriormente ha conocido una serie importante de modificaciones.

pública, al regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos. En el mismo sentido la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

Nada nuevo hay que notar en la *clasificación de las sesiones*; estas son de tres tipos: ordinarias, extraordinarias y extraordinarias urgentes.

Las *sesiones ordinarias* son aquellas que el Pleno municipal fija respetando el mínimo que establece el artículo 115 de la LALA¹²; una al 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 población entre 5.001 y 20.000 habitantes; y cada tres meses, en los municipios de hasta 5.000 habitantes. La novedad importante en el régimen de las sesiones ordinarias, que trae causa de la Ley 11/1999, de 21 de abril, es el establecimiento de una mayor periodicidad en la celebración de los Plenos municipales y en la obligación de dotar de sustantividad propia en la sesión a la parte dedicada al control de los órganos de la Corporación que recoge el artículo 117 de la LALA¹³.

La periodicidad de las sesiones ordinarias de la Comisión de Gobierno y de las Comisiones de estudio, informe o consulta, será la que acuerde el Pleno¹⁴.

Las *sesiones extraordinarias* se convocan con tal carácter por el Presidente de la Corporación, a iniciativa propia o a solicitud de la cuarta parte, como mínimo, del número legal de miembros que integran la Corporación, sin que ningún concejal pueda solicitar más de tres anualmente. En este último caso, la celebración de la misma no podrá demorarse por más de quince días hábiles desde que fuera solicitada, 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. Si el Presidente no convocase el Pleno extraordinario solicitado por el número de concejales indicado dentro del plazo señalado, quedará automáticamente convocado para el 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 establecido. En ausencia del Presidente o de quien legalmente haya de sustituirle, el Pleno quedará válidamente constituido siempre que concurra el quórum requerido en la letra c) de este precepto, en cuyo caso será presidido por el miembro de la Corporación de mayor edad entre los presentes. Así se establece en el artículo 116.3 de la LALA¹⁵.

No se entiende bien, e incluso parece que exista contradicción, incompatibilidad o desacuerdo, entre lo dispuesto en el número 3 del artículo 115¹⁶ y el artículo 116.3 párrafo segundo, ambos de la LALA¹⁷. Veamos ambos preceptos.

El artículo 115.3 establece:

«En el supuesto al que se refiere el párrafo b) del apartado anterior, el Presidente estará obligado a convocarla dentro de los cuatro días siguientes al de la solicitud, y la celebración no podrá demorarse por más de un mes desde que haya sido solicitada».

El artículo 116.3 dispone:

«La celebración del Pleno no podrá demorarse por más de quince días hábiles desde que fuera solicitada. Si el Presidente no lo convocara dentro de ese plazo, quedará automáticamente convocado para el décimo día hábil siguiente al de la 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 establecido».

Un ejemplo evidencia lo que se afirma. Un grupo de concejales, que representan la cuarta parte del número legal de miembros que integran la Corporación, presenta el 2 de diciembre de 2000 solicitud de sesión extraordinaria; si aplicamos el 115.3 de la LALA, en los cuatro días siguientes, es decir, antes del 11 de diciembre, el Presidente debe convocar la sesión, y puede señalar como día de celebración hasta el 3 de enero de 2001¹⁸. Sin embargo, si aplicamos lo dispuesto en el artículo 116.3 de la LALA puede apreciarse que el plazo de los quince días hábiles, que opera como límite para la celebración de la sesión, finaliza el 22 de diciembre, y el décimo día hábil siguiente es el 5 de enero de 2001, día que deberá celebrarse la sesión a las doce horas. Ciertamente que en algún supuesto el cómputo de plazos puede hacer coincidir el día de celebración de la sesión, pero el rigor que debe imperar en materia tan delicada obliga a considerar de aplicación lo dispuesto en el artículo 116.3 que recoge la legislación básica en esta materia.

El sistema funciona, pues, de la siguiente forma: la ley configura la solicitud de sesión extraordinaria como un derecho de los miembros de las entidades locales; correlativamente la ley establece la obligación del Alcalde a cursar la convocatoria en el plazo de cuatro días para que la sesión se celebre en el plazo de quince días hábiles a contar desde el día de la solicitud; si el Presidente no la convoca, transcurrido dicho plazo, queda automáticamente convocada para el décimo día hábil, lo que será notificado por el Secretario de la Corporación.

Otra cuestión que suscita su interés, entre los aplicadores del Derecho Local, en relación con las sesiones extraordinarias urgentes a solicitud de la cuarta parte del número legal de los miembros de la corporación, es la limitación que se establece acerca del número máximo de sesiones urgentes que se pueden solicitar.

El artículo 46.2 a) de la LBRL establece que los concejales no pueden solicitar más de tres sesiones extraordinarias *«anualmente»*. En similares términos se regula esta limitación para la celebración de sesión extraordinaria a petición de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la corporación en los artículos 77 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; 128 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; 210 de Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; 115 de Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón; el 126 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja y el 97 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Esta la limitación acerca del número máximo de sesiones urgentes que se pueden solicitar plantea alguna cuestión de interpretación. La cuestión que ofrece diversas interpretaciones es la forma de entender el adverbio de tiempo *«anualmente»* en el año de renovación de las entidades locales. Para

12 V. Artículo 46 a) de la LBRL, en su redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

13 V. Artículo 46 e) de la LBRL, en su redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

14 V. artículo 128 y 129 de la LALA.

15 V. artículo 46 a) de la LBRL, en su redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

16 La LBRL no hace referencia a este plazo para convocar. Este precepto tiene su origen en el artículo 48 del TRRL y 78.3 del ROF, allí llegó procedente del artículo 294.2 de la Ley de Régimen Local de 1955 y del 193.2 del ROF de 1952. Se ha esgrimido la necesidad de mantener este plazo porque permite, en el supuesto de que no se convoque, acudir a la vía de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, al considerar que la no convocatoria por el Presidente de la sesión afecta directamente al derecho fundamental al ejercicio del cargo de concejal. Sin embargo la Federación Española de Municipios solicitó, en su día, la eliminación de este plazo. Lo cierto es que hoy carece de virtualidad.

17 En realidad está contradicción es consecuencia de aquella azarosa mañana del 25 de marzo de 1999 en que las Cortes de Aragón aprobaron la Ley. Fue necesaria la tramitación de una Enmienda Técnica para incorporar al proyecto de ley aragonesa las modificaciones de la reforma de la legislación básica estatal a fin de que la ley aragonesa no naciese anticuada y desfasada. La celeridad que debió darse a la Enmienda Técnica, la dificultad que conoció en su tramitación, explican y justifican que puedan encontrarse algunas incorrecciones o contradicciones en el texto

18 Téngase en cuenta que es de aplicación, en cuanto al cómputo de términos y plazos, lo dispuesto en los arts. 47 y 49 de la LPC.

unos lo preceptivo y de rigor es interpretar la anualidad dentro de cada mandato¹⁹ corporativo, de forma que al concejal o diputado que renueve mandato, como consecuencia del proceso electoral correspondiente, no se le deben computar en ese año las solicitudes del mandato anterior. Esta interpretación, llevada a sus últimas consecuencias, implica que el miembro de la entidad local que repite escaño, durante ese año, podría presentar hasta un máximo de seis solicitudes de sesión extraordinaria: tres en cada uno de los mandatos corporativos. Otros consideran que el cómputo de la anualidad arranca desde el inicio del mandato corporativo hasta el final de mismo. Es decir anualmente no se interpreta en el año natural sino desde que comienza el mandato hasta que transcurra el primer año, el segundo y, así, hasta el cuarto año. También conforme a esta interpretación el miembro de la entidad local que repite escaño, durante ese año, podría presentar hasta un máximo de seis solicitudes de sesión extraordinaria; tres corresponderían al último año del último mandato y tres al primer año del nuevo mandato.

La verdad es que «anualmente» significa, según el *Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española*, «cada año» y por año entiende el mismo diccionario el «período de doce meses, a contar desde el día 1 de enero hasta el 31 de diciembre, ambos inclusive» pero, también, el «período de doce meses, a contar desde un día cualquiera». De manera que ambas interpretaciones son adecuadas a la literalidad de la norma.

La opinión más generalizada, sin embargo es que «Hay que entender que el cómputo de ese plazo no se refiere al año natural (hasta el 31 de diciembre), sino a cada uno de los cuatro años de mandato, que empiezan a contarse desde la válida constitución de la Corporación Local», así lo afirma David Vicente Blanquer Criado²⁰.

Es necesario advertir, no obstante, que en algunos municipios se han aprobado reglamentos orgánicos en los que expresamente se establece que no se podrán solicitar más de tres sesiones extraordinarias «al año», lo que puede producir dudas acerca de la interpretación que deba darse a la forma de computar el número de solicitudes presentadas en el tiempo. En el artículo 44.1 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Bilbao se establece: «Ningún Concejal ni Concejala podrá solicitar más de tres sesiones extraordinarias del Pleno al año»; y en el mismo sentido el artículo 50.1 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Madrid. Parece intuirse que, tanto el Ayuntamiento de Bilbao como el de Madrid, ha interpretado, en su desarrollo reglamentario, que el artículo 46.2 a) de la LBRL cuando establece que los concejales no pueden solicitar más tres sesiones extraordinarias «anualmente», está haciendo referencia a año natural; es decir, al período de doce meses contado desde el día 1 de enero hasta el 31 de diciembre, ambos inclusive.

La justificación de esta limitación parece fundamentarse, y así se hacía en la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, ponente José María Ruiz-Jarabo Ferrán, RJ 1983/3915)²¹ de 7 de julio de 1983, en la necesidad de evitar actuaciones de grupos minoritarios que pudieran entorpecer la normal marcha del órgano colegiado; en concreto se afirma que en la sentencia:

«Se estima por los recurrentes la presentación de proposiciones..., con la obligada suscripción de dichas proposiciones por un número de colegiados no inferior al 7 % del total del censo, es contraria con las exigencias democráticas establecidas en el art. 36 de la Constitución, y un límite antijurídico al ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos, pretensión que, igualmente, debe ser rechazada, pues, y al margen de la posible desconexión de este último precepto, con el que se estima conculcador, el establecimiento de unos límites cuantitativos para la presentación de proposiciones, no es en absoluto antidemocrático, y la mejor demostración de ello, es la existencia en las leyes electorales de mínimos cuantitativos para la presentación de candidatos, límites también establecidos para determinadas actuaciones de las Cámaras legislativas —art. 102 y 113.2 de la Constitución—, y ello, porque precisamente con los límites fijados para ciertas actividades, se consigue, en suma, un mejor funcionamiento democrático de los Colegios Profesionales, ya que se evitan actuaciones de grupos supra-minoritarios que pudieran entorpecer la normal marcha de la Junta General ordinaria del Colegio, con la multitudinaria presentación de proposiciones, que solamente a unos pocos pudieran interesar».

El escrito de solicitud de sesión extraordinaria y su motivación también ofrece dificultades de interpretación. La solicitud de sesión extraordinaria debe presentarse por escrito. No hay ninguna duda y así lo requiere y exige el ROF en su artículo 78. No es necesario que la solicitud venga firmada en todas y cada una de las hojas que la conformen.

La indisponibilidad del Alcalde para hacer valoraciones respecto a la solicitud de pleno extraordinario solicitado por la cuarta parte del número de miembros de la Corporación, según la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª, ponente Celsa Pico Lorenzo. RJCA 2003/711)²² de 24 de octubre de 2003, no puede ser enervada por meras razones formales, en concreto el fallo señala que:

«No puede ser enervada mediante una interpretación absurda del apartado segundo del art. 78 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aunque los aquí recurrentes en algún momento anterior, como consta en autos, hubieran formulado peticiones en el mismo sentido en que firmaron todas y cada una de las hojas constitutivas de la pretensión. Significa, pues, que si los actores peticionaron razonadamente los asuntos que motivaron tal solicitud y firmaron personalmente la pretensión al pie de la misma no cabe exigir una firma en todas y cada una de las hojas que componen la solicitud al no venir así exigido la norma reguladora. Máxime cuando el propio dictamen jurídico externo incorporado a los autos pone de relieve que la firma ‘PO’ —causante de la denegación final— se asemeja a la de uno de los concejales firmantes de la hoja final. Hecho que evidencia que, al menos uno de los firmantes suscribió, sin exigirle disposición legal alguna, todas y cada una de las hojas que conformaban la solicitud en aras a darle una unidad orgánica, atendiendo a que no solo el tamaño sino también el carácter de la letra impresa respondía a distintos estilos reproductores de programas de tratamiento de textos informáticos. Incorporación de textos impresos en distintos estilos y letras que, bien pudiera derivar de un ‘escaneado’ o ‘fotocopiado’ de textos anteriores y que no parece resultar extraño a la dinámica de funcionamiento de.... »

Y, efectivamente, como señala la sentencia cuando la legislación en materia de Régimen Local ha querido que estuvieran firmados todas y cada una de las hojas que comportan unas determinadas actuaciones así lo ha establecido expresamente. Claro ejemplo es el artículo 52 del TRRL, que exige la rúbrica del Presidente y el sello de la corporación en todas y cada una de las hojas del libro de actas en atención a su consideración de instrumento público. Y concluye el fallo que:

«La invocación del art. 78.2 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, mediante una exigencia no establecida constituye conculcación del 46.2 de la Ley de Bases de

19 V. artículo 194.1 LOREG, en la redacción dada por la LO 8/1991, de 13 de marzo, según el cual «el mandato de los miembros de los Ayuntamientos es de cuatro años contados a partir de la fecha de su elección, en los términos previstos en el artículo 42.2. 3), de esta Ley». Por su parte el artículo 194.2 de la LOREG y 39.2 del ROF establecen que cuando haya finalizado el mandato, los miembros de la Corporaciones Locales que hayan de cesar, continuarán sus funciones solamente para la administración ordinaria, hasta la toma de posesión de sus sucesores.

20 BLANQUER CRIADO, V.: *El régimen de funcionamiento de los órganos colegiados*. Base de datos de la editorial Tirant lo Blanch.

21 La STS conoció recurso interpuesto contra R. D. 24 julio 1982, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía y contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 12 noviembre 1982, declarando inadmisibles la reposición deducida por el defecto por falta de legitimación, recurso interpuesto al amparo de la Ley 62/1978. El TS lo desestimó, pues la disposición impugnada no afectaba a los derechos constitucionales cuya vulneración se alegaba.

22 La STSJ resolvió el recurso contencioso administrativo interpuesto por varios concejales contra la resolución del Alcalde de Tossa de Mar (Girona) que denegó la convocatoria de pleno extraordinario por no venir firmada la solicitud, en todas sus hojas, por todos los concejales. El Tribunal consideró que esta exigencia formal no viene exigida en ninguna norma.

Régimen Local, y por ende, del art. 23.2. CE. No es el procedimiento de convocatoria de pleno extraordinario el ámbito adecuado para dilucidar si en la confección de la solicitud han intervenido o no distintas impresoras ni tampoco el marco para valorar si las cuestiones a debatir han sido tratadas suficientemente con anterioridad al ser misión del pleno tras la correspondiente votación».

Un tema muy debatido en la práctica local es el que hacer referencia a si el escrito de solicitud de la sesión extraordinaria debe contener alguna justificación de la petición o si, sencillamente, es suficiente que el escrito contenga la enumeración de los asuntos que deben integrarse en el orden del día de la convocatoria de la sesión. En realidad se trata de saber si el alcalde puede negar la convocatoria de un pleno extraordinario en atención a su falta de justificación o motivación.

El artículo 78.2 del ROF expresamente establece que debe razonarse el asunto o asuntos que motiven la solicitud. En concreto dispone: «Tal solicitud habrá de hacerse por escrito en el que se razone el asunto o asuntos que la motiven, firmado personalmente por todos los que la suscriben».

A la vista de este precepto reglamentario ha sido una opinión generalizada entender que no basta con que el escrito de solicitud realice una enumeración o relación de los asuntos a tratar, sino que debe justificar o razonar el porqué de cada uno de ellos.

En este sentido la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7.ª, ponente Gustavo Lescure Martín, RJ 1991/4092) de 29 de abril de 1992 entendía que, en todo caso, la omisión de esa justificación o razonamiento puede ser subsanada conforme al principio de subsanación y mejora de solicitud que se establece en el artículo 71 de la LRJPAC. En particular afirmaba el fallo que:

«Tampoco puede prosperar la tesis de que la denegación de la convocatoria se ajustaba a las previsiones del art. 78.2 del citado Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, ya que en la solicitud no se razonaban los asuntos sobre los que habría de versar la sesión extraordinaria solicitada, pues, como acertadamente argumenta la sentencia apelada, aun siendo cierta esta omisión, se trataba de un defecto formal de carácter subsanable y, como tal insuficiente para denegar la convocatoria sin habilitar la posibilidad de su subsanación».

En la práctica es complicado argumentar la negativa a convocar un pleno por falta de justificación o motivación. Existe, no obstante, autores que defienden con toda claridad esta posibilidad en determinados supuestos. David Vicente Blanquer Criado²³ entiende que:

«Si a la vista de la justificación aducida se concluye que los motivos de la solicitud son caprichosos o arbitrarios, por ejemplo, por tener como único objetivo obstaculizar o entorpecer el normal funcionamiento del gobierno local por la excesiva abundancia de Plenos extraordinarios, resulta ajustada a derecho la negativa a convocar el Pleno, pues ese tipo de solicitud implica un uso abusivo y desviado del derecho a solicitar la celebración de reuniones del Pleno».

Tampoco ha sido unánime la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre si el Alcalde está facultado para excluir del orden del día de este tipo de sesiones, o denegar incluso la convocatoria de su celebración cuando se trate de asuntos que no son competencia del pleno municipal y, obviamente, no se trate de supuestos de fiscalización y control del Pleno.

En cualquier caso conviene saber que la mayoría de los reglamentos orgánicos municipales hacen referencia, en unos u otros términos, a la necesidad de razonar el asunto o asuntos que motiven la solicitud de sesión extraordinaria. En este sentido puede verse el artículo 82.2 Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Móstoles que, después de exigir la firma personal de todos los concejales que suscriban la solicitud, expresamente requiere que se razone el asunto o asuntos que la motive. Dice el precepto:

«La solicitud habrá de hacerse por escrito en el que se razone el asunto o asuntos que la motiven, firmado personalmente por todos los Concejales que la suscriben».

Pero también existen otras normas reglamentarias municipales que no requieren ese tipo de razonamientos y quizá sean más respetuosas con el mandato y finalidad del artículo 46.2 de la LBRL.

El artículo 44.2 del reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Bilbao, por ejemplo, establece que basta con especificar el asunto que motive la solicitud de convocatoria sin que requiera razonamiento o justificación alguna. Se exige, eso sí, que en el caso de que se pretenda adoptar un acuerdo se incluya el texto que se quiere someter a votación. Dice este precepto:

«La convocatoria se solicitará por escrito, en el que se especificará el asunto que la motiva y, en caso de que se pretenda adoptar un acuerdo, se incluirá el texto que se quiera someter a debate y votación».

Las sesiones extraordinarias urgentes son aquellas que convoca el Presidente de la Corporación con tal carácter porque la urgencia del asunto no admite demora e impide cumplir la antelación de dos días hábiles con que debe convocarse el Pleno municipal, según dispone el artículo 116.1 de la LALA²⁴. Conviene recordar que el plazo de los días hábiles es un plazo esencial, según la jurisprudencia del TS²⁵, y su incumplimiento conlleva la nulidad de pleno derecho del acuerdo o acuerdos que se adopten en la sesión convocada sin observar dicho plazo. Es por esta razón que la convocatoria con este carácter debe ser ratificada por el Pleno por mayoría simple. Aclara la ley aragonesa, y esto es una novedad, que basta con la mayoría simple para la ratificación. Teniendo en cuenta que el carácter urgente de la sesión lo aprecia el Presidente de la Corporación, con independencia de que una vez reunida la Corporación considere que no existe esa urgencia que justifique este tipo de convocatoria, y teniendo en cuenta, a su vez, que para la válida constitución de la Corporación es suficiente con la asistencia de un tercio del número legal de los miembros que la componen; no hubiera sido ningún despropósito que este tipo de sesiones hubieran necesitado para su ratificación un quórum reforzado: los dos tercios del número de hecho de miembros o la mayoría absoluta del número legal de miembros que la componen. Es cierto que la ley exige ya el quórum correspondiente para cada asunto en función de la importancia del mismo; pero no es menos cierto que, desde la perspectiva del principio democratizador de las instituciones y de la necesidad de garantizar el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno por parte de los miembros de las entidades locales, debiera evitarse la posibilidad de abusar de este tipo de convocatorias.

Conviene recordar, también, que la jurisprudencia del TS, por todas la STS de 8 de octubre de 1986, ha destacado el carácter fiscalizable de la urgencia de la convocatoria de los órganos colegiados.

El artículo 116 de la LALA aborda la regulación del régimen jurídico de la convocatoria de las sesiones; es decir, la citación a los miembros de los órganos colegiados de las entidades locales para que asistan a las correspondientes sesiones. Es, siempre, competencia del Alcalde o Presidente, y así se recoge en el artículo 30 d) de este cuerpo legal²⁶, que incluye entre las atribuciones del Alcalde:

«Convocar y presidir las sesiones del Pleno, de la Comisión de Gobierno y de cualesquiera otros órganos municipales, y decidir los empates con voto de calidad».

Debe recordarse que el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (en adelante RJFHN) establece, en su artículo 3. 2 a), que la función de fe pública del Secretario comprende, entre otras, la asistencia al Presidente en la realización de la convocatoria.

23 BLANQUER CRIADO, V.: *El régimen de funcionamiento de los órganos colegiados*. Base de datos de la editorial Tirant lo Blanch.

24 V. arts. 46.2b) LBRL, 48.2 TRRL y 79 ROF.

25 STS de 12 de noviembre de 1997 entre otras.

26 V. los arts. 21.1.c) y 34.1.c) de la LBRL; 41.4, 61.4 y 80 del ROF.

Desde la convocatoria, la documentación completa de los asuntos incluidos en el orden del día, que deban servir de base al debate, deberá estar a disposición de los miembros de la corporación en la secretaría²⁷.

La adopción de acuerdos sobre asuntos no comprendidos en la convocatoria es causa de nulidad²⁸.

Existe una excepción al régimen de convocatoria de las sesiones; se trata de la sesión constitutiva del Ayuntamiento. Las Corporaciones municipales se constituyen en sesión pública el vigésimo día posterior a la celebración de las elecciones de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Estamos ante una sesión extraordinaria a las que hace referencia el artículo 115.2 c) de la LALA. Lo mismo sucede con la sesión constitutiva de las Diputaciones Provinciales²⁹.

La responsabilidad de la notificación de las convocatorias es del Secretario según establece el artículo 3 a) del RJFHN, y debe acreditarse en la forma que establece el artículo 81.2 del ROF.

El *Orden del día*, exigencia formal determinante para la correcta celebración de la sesión y para la existencia jurídica de los acuerdos que en ella se adopten, aparece regulado en el artículo 117 de la LALA³⁰. En el procedimiento para la adopción de acuerdos de cualquier órgano colegiado la determinación de los asuntos que deben ser adoptados en una sesión constituye un elemento necesario, imprescindible y trascendental desde el punto de vista de la interdicción de la arbitrariedad.

Solamente por medio de la información que transmite el orden del día, el concejal —o el miembro del órgano colegiado de la entidad que se trate: Diputación Provincial, Mancomunidad, Comarca, etc.— puede encontrarse en condiciones de participar y sentirse y ser no solo espectador o testigo de lo que acontece sino además prepararse para actuar. Cuando se tergiversa la realidad, se ocultan los hechos o se silencia el mensaje, se engaña al protagonista de la sesión, que es el concejal, y se le debilita seriamente porque se daña la conexión entre la decisión que toma y la verdad de lo que se aprueba.

El artículo 47.2 del TRRL advierte de la importancia y relieve que tiene el orden del día en el funcionamiento del órgano colegiado cuando dispone que «salvo casos de urgencia, no se tratarán más asuntos que los señalados en el orden del día de cada sesión». El incumplimiento de esta norma acarrea la nulidad de pleno derecho conforme a lo dispuesto en el artículo 51 del TRRL³¹ y el artículo 80.3 del ROF³².

La determinación de los asuntos se realiza a través de la fijación del orden del día. La expresión procede del parlamentarismo británico, «*Order of the Day*», aunque etimológicamente deriva del latín «*ordinem*», acusativo de «*ordo-ordinis*», con el significado de fila, rango u orden. Para los escolásticos siempre ha existido un vínculo indudable entre «*ordo y ratio*», entre orden y entendimiento. Santo Tomás de Aquino, el Doctor Angélico, solía repetir con gusto la frase aristotélica de que «*sapientis est ordinare*», es propio del sabio ordenar. En toda la filosofía el concepto de orden es fundamental pues es uno de los más patentes de la naturaleza.

El *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* define la expresión «orden del día» como la «determinación de lo que en el día de que se trata deba ser objeto de las discusiones o tareas de una asamblea o corporación». María Moliner, en su *Diccionario de uso del español*, se refiere al orden del día como lista de los asuntos que han de ser tratados en una reunión, consejo, asamblea, etc.

No existe unanimidad entre los estudiosos del lenguaje acerca de si hay que hablar de «el» orden del día, o si la forma correcta es «la» orden día. Unos sostienen que, en caso de una «lista de los asuntos que han de ser tratados en una junta, con indicación del orden que han de seguir» debería emplearse «el» orden del día. Otros defienden que en ninguna definición de la frase en los idiomas que la emplean, incluido el español, se hace mención de un «orden a seguir».

En este sentido, Enrique C. Picotto³³, considera que no existe esa idea de orden a seguir en la forma expresión «orden del día» y entiende que «por el contrario, todas las definiciones indican claramente que se trata de una lista que especifica fundamentalmente con carácter de «una» orden los puntos a resolver y no el orden a seguir en una sesión o junta. Puede incluir o no esta lista una cierta secuencia según la cual deberán tratarse los puntos que contiene, pero esta posible sucesión es intrascendente en cuanto a que debiera determinar un cambio semántico, pasando «una» orden, un mandato, a ser «un» orden, una sucesión. Tanto la etimología como el uso generalizado de la expresión indican en todos los idiomas en que se emplea que sus tres acepciones —que además poseen un origen común— conllevan la idea de «una» orden y se trata por lo tanto, en los tres casos, de «la» orden del día».

En el lenguaje administrativo común, especialmente en el corporativo, parece más extendida la utilización de la expresión «el» orden del día, pero también se utiliza la forma «la» orden día. Así en el Reglamento Orgánico de la Diputación Provincial de A Coruña, en los artículos 55 y 60, se refieren a «las órdenes del día». También la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña en su artículo 5.2 cuando regula el catalán como lengua propia de Cataluña y de su Administración Local, se refiere a «las órdenes del día», si bien cuando establece el régimen de funcionamiento de los entes locales habla de «el orden del día».

Como su nombre indica estamos ante la enumeración detallada de los asuntos a tratar, ser objeto de debate y, en su caso, votación. Todos los actos que tienen lugar en la sesión deben amoldarse al orden del día. Tiene un carácter enunciativo e indicador. A él se ha referido el TS como «extracto indicativo de los asuntos que van a ser tratados».

En todo caso, como indica el Manual del Alcalde de la Diputación Provincial de Valladolid³⁴, la determinación del orden del día constituye una declaración de voluntad por parte del Alcalde-Presidente que establece el contenido material de la sesión a celebrar, mediante su exteriorización documental en la que han de quedar claramente determinados los asuntos sobre los que, en su caso, el órgano colegiado ha de adoptar acuerdos.

El artículo 80 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Alicante enuncia adecuadamente la naturaleza de los diversos asuntos que deben incluirse en el mismo cuando dispone:

«El orden del día establecerá la relación de los asuntos que se someten a la consideración del Pleno, bien para ser debatidos y, en su caso, resueltos, previa votación sobre los mismos; bien para ser puestos en conocimiento de la Corporación, o para que se lleve a cabo el ejercicio de control y fiscalización de los órganos de gobierno».

27 En algunas ocasiones se han planteado la exigencia formal de la consulta de los expedientes por los miembros de la Corporación en la Secretaría. El artículo 76 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Zaragoza, establece: «Desde que el Pleno haya sido convocado, los decretos, propuestas, dictámenes y mociones, con sus respectivos expedientes, estarán en el salón de sesiones u otro lugar adecuado, a disposición de los Concejales». No parece una mala solución.

28 V. arts. 51 del TRRL y 83 del ROF.

29 V. lo dispuesto en el artículo 57.1 del ROF.

30 V. arts. 47.2 TRRL y 82.1 ROF, así como los arts. 92.3.a) LBRL, 162 TRRL y 2.a) RJFHN.

31 El artículo 51 del TRRL dispone: «Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en su convocatoria, así como los que se adopten en sesiones ordinarias sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día, salvo especial y previa declaración de urgencia hecha por el órgano correspondiente, con el voto favorable de la mayoría prevista en el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril».

32 El artículo 80.3 del ROF tiene la misma redacción literal que el artículo 51 del TRRL.

33 PICOTTO, E.C.: «La Orden del Día algunas notas sobre su etimología y semántica». Puede consultarse en la página web personal del autor www.picotto.net

34 Promovido por el Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Municipios de la Diputación Provincial de Valladolid y elaborado, en virtud de un Convenio de Colaboración entre la Diputación Provincial de Valladolid y la Universidad de Salamanca, por los profesores Dionisio Fernández de Gatta Sánchez y Alfredo Pérez Alecarnt. Puede consultarse en la página web de la Diputación de Valladolid.

La fijación del orden del día, desde el punto de vista estrictamente jurídico, es un acto administrativo de trámite por el que se inicia el procedimiento para la adopción de acuerdos por el órgano colegiado de la entidad local, en el que relaciona de forma individualizada e inequívoca los asuntos que deben ser objeto de deliberación y votación por los miembros que configuran dicho órgano. No solo delimita las materias sino que también realiza una ordenación cronológica de las mismas en la deliberación de la sesión y establece el turno de debate de cada una de ellas en el ámbito temporal de la sesión. Es el elemento objetivo de la convocatoria, la sustancia de la misma. La convocatoria carece de sentido sin la fijación del orden del día, salvo en las sesiones de celebración periódica según el mandato legal. Sin el orden del día la convocatoria sería una mera invitación a participar en un acto social.

El orden del día debe ser redactado en forma clara, inequívoca y completa, con precisión en cada punto a considerarse, para que los miembros de la corporación conozcan previamente el verdadero alcance de las deliberaciones. El orden del día es la llave, el quicio fundamental, para el ejercicio del derecho a la información de los miembros de la entidad local.

La función del «Orden del día» es informar a los miembros de la corporación, sobre las materias que estarán sometidas a deliberaciones en la sesión, esto permite que puedan informarse con anterioridad y así tomar parte con conocimiento de causa. El orden de día también asegura a los miembros ausentes no ser sorprendidos en su buena fe. El conocimiento exacto de los asuntos o de las cuestiones que van a ser debatidas en una sesión es indispensable tanto para la adecuada formación de la voluntad de cada uno de los miembros del órgano colegiado como para el ejercicio de la obligación de abstención, o del legítimo derecho de no asistir.

Es siempre una atribución del Alcalde salvo en los supuestos de sesiones extraordinarias convocadas a solicitud de miembros de la Corporación; efectivamente, el artículo 116.3 de la LALA³⁵ previene:

«En las sesiones extraordinarias, convocadas a solicitud de miembros de la Corporación, la convocatoria incluirá el asunto o asuntos del orden del día propuestos por quienes las hayan solicitado sin que puedan incorporarse otros distintos si no lo autorizan expresamente los solicitantes en la convocatoria».

Estamos ante una importante novedad que tiene su origen en Ley 11/1999, de 21 de abril. De siempre se ha entendido que en las sesiones convocadas a solicitud de miembros de la Corporación el Alcalde no puede enjuiciar la oportunidad de su celebración, ni tampoco valorar o ponderar la conveniencia de que se aborden los temas objeto de la convocatoria. Ahora bien, en la legislación básica de régimen local nada se decía sobre la posibilidad de que el Alcalde pueda, en estos supuestos, excluir o añadir algún punto del orden del día. Ocurre que el artículo 78.2 del ROF dispone:

«Son sesiones extraordinarias aquellas que convoque el Alcalde o Presidente con tal carácter, por iniciativa propia o a solicitud de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación. Tal solicitud habrá de hacerse por escrito en el que se razone el asunto o asuntos que la motiven, firmado personalmente por todos los que la suscriben. La relación de asuntos incluidos en el escrito no enerva la facultad del Alcalde o Presidente para determinar los puntos del Orden del día, si bien la exclusión de este de alguno de los asuntos propuestos deberá ser motivada».

La LALA, respondiendo aquí a esos nuevos conceptos más transparentes y actitudes más leales y democráticas para el municipio, corta por lo sano y elude, con rigor y precisión, la posibilidad de que el Alcalde modifique o altere el orden del día en estos supuestos.

El orden de las sesiones debe ahora presentar la parte resolutive con sustantividad propia y diferenciadora de la dedicada al control del Pleno sobre los demás órganos de la corporación. El control y fiscalización de la actuación de los órganos de gobierno debe llevarse a cabo, en principio, en las sesiones ordinarias. El control y fiscalización del Alcalde puede hacerse a través de los siguientes mecanismos: dando cuenta de sus resoluciones³⁶, lo que es costumbre hacer mediante una relación de los decretos acompañada de copia compulsada de los mismos que se incorpora al expediente de la convocatoria; con la inclusión de un punto específico en el orden del día de control ordinario de distintos aspectos que puedan plantearse (la situación urbanística del municipio, la programación cultural del Ayuntamiento etcétera); con la presentación de ruegos y preguntas, uno de los institutos más importantes de las formas de control de los órganos de gobierno, como veremos la ley aragonesa reconoce la importancia de este instituto y lo eleva de la simple regulación reglamentaria; mediante la moción de censura a que hace referencia el artículo 22.3 de la LBRL y 197 de la LOREG, que se basa en la pérdida de confianza política en el Alcalde que dirige el gobierno y administración municipal; y a través de la cuestión de confianza que podrá plantear al Pleno el Alcalde cuando un acuerdo referido a los presupuestos anuales, el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales o la aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general, no hubiese obtenido la mayoría necesaria para su aprobación.

En cuanto a la puesta en conocimiento del Pleno de las resoluciones de la Alcaldía, o de sus delegados, hay que indicar que la misma tiene como objeto que la Corporación pueda ejercer sus funciones de control sobre las indicadas resoluciones mediante la formulación de ruegos o interpelaciones. Comparto la opinión de A. Ballesteros Fernández³⁷ que entiende que «el dar cuenta de las resoluciones adoptadas por el Alcalde o Concejales delegados se agota con la información, por lo que el Pleno no puede promover debate, ni mucho menos, adoptar resolución alguna sobre las resoluciones de que se informa».

El esquema del orden del día según la LALA y la Ley 11/1999, de 21 de abril, sería el siguiente:

ORDEN DEL DÍA

I. Parte resolutive de la sesión ordinaria.

- 1.º Aprobación del acta de la sesión anterior.
- 2.º Dictámenes de las Comisiones Informativas Municipales.
- 3.º Propuestas de los Grupos Municipales presentadas al amparo de lo establecido en el artículo 122.1 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
- 4.º Propuestas de los Grupos Municipales presentadas al amparo de lo establecido en el artículo 122.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, así como asuntos de urgencia sometidos al Pleno municipal al amparo de los artículos 82.3 y 91.4 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

II. Parte de la sesión ordinaria de control y seguimiento de los Órganos de la Corporación [artículo 46.2 E) LBRL, según redacción Ley 11/1999 y 117 de la LALA].

- 5.º Dación de Cuenta de las resoluciones de la Alcaldía adoptadas desde la última sesión plenaria ordinaria, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 42 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

³⁵ V. artículo 46.1.2.a) LBRL.

³⁶ El artículo 42 del ROF dispone que el Alcalde dará cuenta sucinta a la Corporación, en cada sesión ordinaria del Pleno, de las resoluciones que hubiere adoptado desde la última sesión plenaria ordinaria para que los Concejales conozcan el desarrollo de la administración municipal a los efectos del control y fiscalización de los órganos de gobierno, previstos en el artículo 22.2. a) de la LBRL.

³⁷ A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, «La financiación de los grupos políticos y el control del equipo de gobierno en las sesiones ordinarias, en la Ley 11/1999, de modificación parcial de la Ley de Régimen Local», EC 15/16 (1999), págs. 2525 y ss.

6.º Comunicaciones oficiales e informaciones de la Alcaldía.

7.º Control y seguimiento de órganos de gobierno.

8.º Ruegos y preguntas.

Ya hemos indicado que la adopción de acuerdos no incluidos en el orden del día conlleva la nulidad de los mismos. Se trata, con esta sanción de nulidad, de garantizar la autenticidad, certidumbre y seguridad de la voluntad de los miembros de la Corporación. No estamos ante una mera o vana cuestión de formalidades. El artículo 23.2 de la CE garantiza no solo el acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga, ya que la norma constitucional perdería toda eficacia si, aun respetando el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico. Pues bien, el orden del día garantiza, en su modesta aportación, el ejercicio de las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad en el complejo mundo municipal.

La LALA, advertida de la importancia de que no se traten asuntos en las sesiones que no se hallen incluidos en el orden del día, establece un inflexible y severo principio para el caso de las sesiones extraordinarias al disponer en el artículo 117.3³⁸ que:

«En las sesiones extraordinarias no se tratarán otros asuntos que los incluidos en el orden del día, a no ser que sean de carácter urgente, estén presentes todos los miembros de la Corporación y así se acuerde por unanimidad».

Estamos, pues, ante un innovación acertada, conveniente y oportuna, porque tiende a garantizar el ejercicio de las funciones públicas y de las autoridades locales en condiciones de igualdad, seguridad y fiabilidad.

Regula el artículo 120 de nuestra ley³⁹ *los informes previos de adecuación a la legalidad*. Nada nuevo hay que destacar en esta materia. Recordar que el artículo 3.3 a) del RJFHN, vincula, la emisión de informes previos por parte del Secretario y solicitados por un tercio de los Concejales, a la antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubiere de tratarse el asunto, lo que denota que se trata de informes para resolver un procedimiento, expresión «con antelación suficiente» que se repite en el artículo 173.1 a) del ROF. Son informes que deben ser emitidos por el Secretario, sin orden o mandato intermedio del Presidente de la Corporación y cuya efectividad se condiciona a que se soliciten con la antelación suficiente, en garantía de la bondad y acierto del informe.

Es oportuno recordar la vigencia del artículo 4.2 del Real Decreto 2513/1982, de 24 de julio, que determina la antelación mínima de ocho días a la celebración de la sesión, añadiendo que si los corporativos solicitan el informe después del citado plazo y constase que aquellos no pudieron tener conocimiento de la propuesta de acuerdo antes de los diez días inmediatamente anteriores a la celebración de la sesión mediante la recepción del orden del día de la correspondiente Comisión Informativa, la Corporación no podrá adoptar acuerdo alguno de esa sesión sobre el asunto respecto del cual se solicitó el informe, sin perjuicio de incluir el asunto en el orden del día en otra sesión siguiente, convocada una vez transcurrido el plazo de ocho días para la emisión del informe solicitado.

2. EL CURSO DE LA SESIÓN. EL QUÓRUM DE ASISTENCIA. LOS ASUNTOS A TRATAR; SU DEBATE. RUEGOS Y PREGUNTAS

Comienza la ley aragonesa la regulación, propiamente dicha, de la celebración de la sesión haciendo referencia a la *publicidad* de la misma. La transparencia y la interacción son elementos clave en las relaciones entre la Administración, cualquiera que sea esta, y los ciudadanos.

El artículo 118 de la LALA⁴⁰, que regula la publicidad de las sesiones, contiene una interesante novedad. La norma general ha sido la publicidad de las sesiones del Pleno y, por excepción, la no publicidad de las sesiones de la Comisión de Gobierno ni de las Comisiones Informativas⁴¹. Pues bien, nuestra ley local aragonesa, en un alarde de coherencia, declara públicas las sesiones de la Comisión de Gobierno en los asuntos en que actúe por delegación del Pleno. El planteamiento de la ley es impecable pero desde una perspectiva adjetiva, secundaria o procedimental; es decir, desde el funcionamiento práctico de la Comisión de Gobierno, la norma puede producir distorsiones y desvíos. Quizá es más ordenado extender la publicidad a las sesiones de la Comisión de Gobierno que fueran resolutivas y dejar como no públicas las que fueran de mera asistencia a la Presidencia.

El *quórum de asistencia* exige que las sesiones no pueden celebrarse sin la presencia del Presidente y del Secretario, o de quienes legalmente les sustituyan, y la asistencia de un tercio del número legal de miembros de la Corporación, que nunca podrá ser inferior a tres. Así se establece en el artículo 119 de la LALA⁴². *Quórum* significa «*quienes*» —la palabra latina es el genitivo plural del pronombre relativo «*qui*» (que) y debe traducirse por tanto como «*de los cuales*» o «*de quienes*»—, y se refiere a quienes son necesarios.

La palabra «*quórum*» es un cultismo que procede del latín y hace referencia al número de personas necesarias para poder celebrar una sesión y para adoptar determinados acuerdos. De ahí que se distinga entre «*quórum asistencial*» y «*quórum de decisión*» como hacen las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, ponente Rafael Pérez Gimeno, RJ 1982/6420) de 21 de octubre de 1982, de 17 de febrero de 1992 (Sala de lo Contencioso Administrativo, ponente José María Reyes Monterreal, RJ 1992/2495) y la de 9 de febrero de 1996 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4.ª, ponente Rafael Fernández Montalvo). Esta clasificación es útil para identificar los casos en que, para votar, se exige un número de asistentes superior al requerido para deliberar. Esta distinción se encuentra, también, en la doctrina del Derecho Parlamentario⁴³.

El sentido actual del término *quorum* parece provenir tribunales anglosajones llamado «*Justices of the quorum*», sus miembros actuaban en forma solidaria y se expresaba con la fórmula «*quórum vos unum esse volumus*» (de los cuales queremos que vos seáis uno).

El concepto de quórum fue adoptado en Inglaterra, a finales de la Edad Media como garantía judicial, de suerte que ningún tribunal pudiera actuar sin la asistencia de la mayoría de sus integrantes —parece provenir tribunales anglosajones llamado «*Justices of the quorum*», sus miembros actuaban en forma solidaria y se expresaba con la fórmula «*quórum vos unum esse volumus*» (de los cuales queremos que vos seáis uno)—. Ese principio se extendió durante el siglo XVI, como condición de validez de las deliberaciones y decisiones del Parlamento británico, y fue adoptado en 1789 por la Constitución de Estados Unidos de América, y por la Constitución francesa de 1791.

Señalan Diego Valadés y José María Serna de la Garza, que el quórum atiende a la solución de dos problemas: por una parte, es una garantía del sistema representativo, en cuanto a que en las deliberaciones y las decisiones debe participar un número adecuado de representantes; por otro lado, es

38 Hasta ahora, según lo dispuesto en el artículo 51 del TRRL y 83 del ROF, bastaba en estos casos con el quórum de la mayoría absoluta. En concreto el 83 del ROF dispone: «Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en su convocatoria, así como los que se adopten en sesiones ordinarias sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día, salvo especial y previa declaración de urgencia hecha por el Órgano correspondiente, con el voto favorable de la mayoría prevista en el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril».

39 V. arts. 92 LBRL; 28 LPC; 54, 162 a 164 del TRRL; 92, 172 a 175 del ROF; 3 del RJFHN, y en lo no derogado por estas disposiciones el Real Decreto 2513/1982, de 24 de junio (BOE núm. 240, de 7 de octubre).

40 V. arts. 70.1 LBRL y 88 del ROF.

41 V. arts. 70.1 LBRL, 113.1b) y 227.2 del ROF.

42 V. Arts. 46.2 c) LBRL, 72.1 TRRL y 12.1, 90 y 99.4 ROF. También debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 182 de la LOREG.

43 TOSSI SILVANO; *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 87 y 88.

una garantía del sistema republicano, en cuanto a que las instituciones deben funcionar razonablemente. En esta medida, el número requerido para integrar el quórum no debe ser tan reducido como para distorsionar la función representativa de un órgano colegiado, ni tan elevado como para entorpecer sus actividades.

En todo órgano colegiado es indispensable que determinado número de sus integrantes se encuentre presente para deliberar o para tomar decisiones; en el requisito de la presencia exigible para entrar en sesión. Sino concurre ese determinado número no es posible declarar abierta la sesión.

El quórum asistencial es, pues, el número requerido de asistentes a una sesión de cualquier para que sea posible su celebración. En el mundo municipal hispanoamericano se suele denominar a este quórum como «*quórum para sesionar*».

Conviene hacer notar que el quórum de asistencia afecta directamente a la legalidad de la sesión. Sin que se dé la concurrencia que establece el precepto citado el órgano correspondiente no puede declararse constituido en sesión y, por consiguiente, no puede funcionar legalmente ni adoptar acuerdo alguno. No debe confundirse el quórum de asistencia con el de adopción de acuerdos que regula el artículo 126 de la LALA y que hace referencia al número de miembros de la Corporación que ha de votar favorablemente un acuerdo para que sea válido. La exigencia del mantenimiento del quórum durante toda la sesión fue establecida por la jurisprudencia del TS⁴⁴. Debe recordarse que la asistencia a las sesiones es un deber⁴⁵.

La asistencia del Secretario y del Presidente es una condición imprescindible y esencial para que pueda desarrollarse la sesión. La sustitución del Alcalde se halla prevista en el artículo 32 de la LALA y la del Secretario en el artículo 3.2 c) de RJFHN. Nada dice la Ley sobre la asistencia del Interventor, ni la LBRL ni el TRRL⁴⁶.

El buen desarrollo de las sesiones requiere el cumplimiento de precisas prescripciones que ordenan la celebración de la sesión desde el inicio de la misma hasta su conclusión. La sesión discurre en un tiempo y en un espacio ordenado y determinado por una especie de halo de ministerio litúrgico, en sentido ritual o celebrativo.

Tanto los aspectos más nimios, como es la ubicación de los miembros de la corporación en los distintos escaños, hasta los de mayor importancia, como el sistema de votación, se encuentran minuciosamente regulados con la finalidad de evitar estridencias, alborotos y desazones. Muchas de estas normas tienen una naturaleza estrictamente protocolaria, responden a esa percepción de las «*buenas maneras*» —por contraposición a las «*malas maneras*»— a la que ya se hacía referencia en el *Arte de la Geometría* de Euclides⁴⁷.

La celebración de una sesión pública ofrece muchos matices a cualquier observador avisado. En el transcurso de la sesión se exteriorizan, para bien o para mal, las cualidades personales de los miembros que participan en la misma —educación, conocimientos generales, la formación de las personas que intervienen, la experiencia y sus maneras y cualidades—, precisamente por ello es necesario ordenar de forma adecuada y flexible el desarrollo de la sesión. En la medida en que los asistentes conozcan y cumplan con honradez las normas del desarrollo de la sesión, el discurrir de la sesión responderá a su finalidad última, ser la expresión de la voluntad del órgano colegiado.

Los *asuntos a tratar* son objeto de debate, que siempre ha de dirigir el Presidente y que versará sobre los dictámenes o propuestas que deban someterse a votación. En la terminología del régimen de funcionamiento es tradicional distinguir entre: dictamen, proposición, moción, voto particular, enmienda, ruego y pregunta. El artículo 97 del ROF⁴⁸ contiene una detallada regulación de lo que significa cada una de estas actuaciones. Lo cierto es que siempre se ha producido una importante confusión entre los miembros de la corporación en la utilización de esta terminología, que para algunos resulta ser una especie de nomenclatura que responde a una jerga corporativa solamente reservada a carismáticos, visionarios y apocalípticos; lo que da lugar en ocasiones a no pocas discusiones chuscas. En determinados reglamentos orgánicos es costumbre obligar al miembro de la corporación que presenta un escrito a calificar expresamente qué tipo de escrito es. Así el artículo 12.4 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Fraga⁴⁹ establece que «Los Concejales deberán calificar sus intervenciones así como los documentos que presenten en la sesión de conformidad con la terminología expresada en el apartado anterior». En cualquier caso corresponde a al Alcalde, como Presidente⁵⁰ y director del desarrollo de la sesión, la calificación de los documentos o intervenciones.

La LALA simplifica en su artículo 122, acertadamente, la cuestión. Las *propuestas de resolución* (aquí hay que entender incluidas las mociones y proposiciones) pueden presentarse bien por los grupos o por un mínimo de tres miembros de la Corporación, o bien individualmente por cada concejal en el supuesto de que no se hayan constituido grupos, y si se presentan antes de la convocatoria se incluirán en orden del día; en otro caso, se votará su urgencia, como requisito previo a su debate y votación.

Novedad de matiz, pero muy interesante en la práctica del día a día municipal, es la que se regula en el artículo 121 en relación con las *enmiendas*. El ROF, en su artículo 97.5, establece con toda claridad que la enmienda debe presentarse por escrito antes de iniciarse la deliberación del asunto. Prohíbe, pues, la presentación de enmiendas «in voce» o una vez iniciado ya el debate, lo que es muy difícil de llevar a la práctica. Con la ley aragonesa

44 V. entre otras la STS de 18 de febrero de 1983.

45 V. artículo 105 de la LALA.

46 El artículo 344 de la LRL establecía que los Interventores «tendrán voz en las sesiones, a todas las cuales serán citados para cumplir las obligaciones que les impone este artículo y para informar cuando los miembros de la Corporación soliciten su parecer, y deberán firmar las actas preceptivas». Por su parte el artículo 78.2 del RD 3046/1977, de 6 de octubre, disponía que «el Interventor asistirá a las sesiones de la Corporación con voz, pero sin voto»; este RD fue expresamente derogado por el TRRL. Ahora bien el ROF, en su artículo 94.3 y 92.2, así como del RJFHN, en su artículo 4, parece deducirse que el Interventor debe asistir a las sesiones.

47 Según se recoge en el Poema Masónico, o Manuscrito Real (Regius).

48 Este precepto establece: «A los efectos del desarrollo de las sesiones y para definir el carácter de las intervenciones de los miembros de la Corporación, se utilizará 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, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.3 de este Reglamento. Contendrá una parte expositiva o justificación y un acuerdo, asimismo, a adoptar. No procederá entrar a debatir ni votar una proposición sin que previamente se haya ratificado, de acuerdo con lo dispuesto en el referido artículo 82.3, 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 de este Reglamento. Podrá formularse por escrito u oralmente. 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 órganos 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.

49 El Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Fraga (Huesca) fue aprobado por Acuerdo Plenario de 28 de octubre de 1992 (publicado en el B.O.P. núm. 106, de 13 de mayo de 1993).

50 V. arts. 21.1. c) LBRL; 30.1.d) LALA; 24 a) TRRL y 41.4 ROF.

parece claro que las enmiendas pueden presentarse bien por escrito, bien «in voce», y en cualquier momento, antes de que se produzca la votación. Las enmiendas pueden consistir en una rectificación del asunto o en una adición al mismo, según una tradición municipal que arranca del artículo 205 del ROF de 1952.

El *voto particular*, a diferencia de la enmienda, es la propuesta de modificación formulada por un miembro de la Comisión Informativa. La Ley desea que las discrepancias de los integrantes de las comisiones informativas se sustenten a través de los votos particulares. Nada se nos dice sobre la forma de presentar estos votos.

Afirma el artículo 123 de la LALA que los asuntos serán objeto de *debate* antes de ser sometidos a votación. Los votos particulares y las enmiendas se debatirán en primer lugar, para pasar después a la discusión del dictamen o informe. Nada dice el ROF sobre en qué momento deben debatirse los votos y las enmiendas. Entiendo que siempre ha de conocerse el dictamen antes de la deliberación sobre el voto o la enmienda; pues, en otro caso, no tendría sentido la discusión previa del voto o enmienda. Este precepto sistematiza el régimen interno de las sesiones, y viene a regular el guión que el Presidente de la Corporación debe seguir en el transcurso de la sesión municipal.

La deliberación de los asuntos es imprescindible para la correcta formación de la voluntad de los órganos colegiados. Los principios que presiden la deliberación de los asuntos son: el respeto por la opinión de todos los miembros de la corporación, la corrección, la cortesía y la interdicción de la personalización de las controversias. Imprescindible resulta, igualmente, que la dirección y conducción del debate por la presidencia se realice con agilidad, aunque garantizando la posibilidad de que todos los concejales puedan emitir sus opiniones en condiciones de igualdad.

Un papel insustituible representa en este asunto la Junta de Portavoces. Convocada una sesión, el Alcalde debe citar a la Junta de Portavoces para tratar de la ordenación de los debates de la misma. Ese es el mensaje que contiene el artículo 113 de la LALA. Los portavoces deben anunciar en la misma las intervenciones de los Concejales de su respectivo grupo. Los portavoces deben lograr un consenso en esta reunión, para ordenar los debates, en cuanto a la duración de las intervenciones y demás extremos de carácter formal de las mismas. De forma que la figura del portavoz de grupo se convierte en una especie de auxiliar del presidente en la dirección y conducción del debate.

En las sesiones ordinarias es tradición que la parte estelar, en ocasiones rica y preciosista, sea la dedicada a los *ruegos y preguntas*. El artículo 127 de la LALA regula esta materia. Los ruegos y preguntas son uno de los institutos más importantes de las formas de control de los órganos de gobierno. La ley aragonesa reconoce la importancia de este instituto y lo eleva de la simple regulación reglamentaria -hasta ahora únicamente regulado en el ROF (nada dice la LBRL sobre los ruegos y preguntas)- al entender que es una pieza clave en el sistema de control de los órganos de gobierno, de igual forma que lo entiende nuestra CE en su artículo 111, que regula el sometimiento del Gobierno a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. S. Iranzo Maragat⁵¹ señala que «es fácil adivinar la importancia creciente del instituto en la vida futura de nuestras corporaciones, por constituir un medio de control accesible, sin especial trámite, a todos los miembros corporativos integrantes del pleno municipal y, por tanto, singularmente idóneo para el juego político de la oposición, al que presta, además, la resonancia que supone su marco de formulación».

El hecho de que en las sesiones ordinarias deba reservarse un tiempo para formular preguntas significa que los ruegos y preguntas son un derecho de los miembros corporativos que el Alcalde o Presidente no puede desconocer.

Los *ruegos* son peticiones que se dirigen a los órganos de gobierno en relación con asuntos que sean de competencia municipal. Habitualmente son propuestas de actuación municipal de la más variada índole que suelen terminar, en ocasiones, en propuestas de acuerdo. No dan lugar a debate ni deliberación pues no son objeto de inclusión diferenciada en el orden del día, ni siquiera en el supuesto de que se presenten por escrito.

Pese a que se ha discutido la utilidad o conveniencia de esta posibilidad de rogar o solicitar determinadas actuaciones municipales en una sesión plenaria, al no poder adoptarse ningún acuerdo sobre la súplica que se eleva al gobierno municipal, creo que esta práctica encaja perfectamente en el modelo de organización y funcionamiento que el llamado Pacto local quiere para el gobierno de las entidades locales.

La *pregunta* es una solicitud de información sobre hechos, situaciones, actuaciones o acaeceres municipales. Ni se puede, ni se debe, formular preguntas que susciten o promuevan cuestiones de índole personal. Es obvio que, cuando se pregunta, se solicita una información cuya respuesta se quiere que sea pública o al menos que se dé en público por el interpelado.

Se discutía, al amparo de lo que establece el artículo 97.7 del ROF, si las preguntas se pueden formular a cualquiera de los Concejales de forma individual, ya que el precepto citado alude a que la pregunta se dirige a los órganos de gobierno. A la luz del artículo 127.2 de la LALA no cabe ninguna duda acerca de que las preguntas se pueden formular al Alcalde, miembros de la Corporación con atribuciones delegadas y órganos colegiados.

Cuestión diferente es si pueden plantearse preguntas de contenido jurídico. L. Chacón Ortega⁵² entiende que no. Sin embargo, no parece que exista inconveniente alguno para que en el turno de ruegos y preguntas el Secretario pueda, previa solicitud del Alcalde, intervenir en cuantos aspectos tengan relación con su función de asesoramiento.

Las preguntas formuladas oralmente en el transcurso de una sesión serán contestadas en la sesión siguiente, salvo que el interpelado dé respuesta inmediata. Si la pregunta se formula por escrito veinticuatro horas antes, como mínimo, del inicio de la sesión, deberá contestarse en el transcurso de la misma, salvo que el destinatario de la pregunta solicite su aplazamiento para la sesión siguiente.

En algunos reglamentos orgánicos municipales se suele distinguir entre preguntas o interpelaciones. En el ROF de 1952 se utilizaban indistintamente ambos términos. Sin duda esta práctica tiene su origen en el Reglamento del Congreso de los Diputados⁵³ y en el del Senado, que diferencian entre interpelación (sobre propósitos o cuestiones de política general) y pregunta (sobre un hecho o situación concreta).

Abre la LALA la posibilidad de que puedan formularse preguntas a responder por escrito⁵⁴. En este caso, serán contestadas en el plazo máximo de un mes. Aunque la voluntad de la ley es clara, esta regulación dará lugar, sin ningún género de dudas, a un capítulo más de la práctica filibustera que persigue entorpecer el funcionamiento normal de las entidades locales mediante la formulación conjunta, y en unidad de acto, de un tropel u oleada de preguntas con el ánimo de paralizar, baldar y estorbar el diligente funcionamiento de la Administración Local. Bien es cierto que semejantes prácticas pueden y deben ser atajadas mediante una dirección aguda y con la habilidad suficiente de la presidencia corporativa.

Los aspectos del funcionamiento de la sesión son los que suelen hacer necesario, en la práctica municipal, la aprobación de un reglamento orgánico en que se contemplen todas y cada una de las pequeñas e importantes cuestiones del discurso público del colegio corporativo. Conviene advertir,

51 S. IRANZO MARAGAT, «Los ruegos y preguntas como formas de control de los órganos de gobierno municipal», EC 12 (1989), págs. 1322 y ss.

52 L. CHACÓN ORTEGA, «Control de los órganos de la corporación diferentes al pleno», AP septiembre (1999), págs. 478 y ss.

53 La organización y funcionamiento del Congreso de los Diputados y del Senado se regula en sus reglamentos. El Reglamento del Congreso de los Diputados es de 10 de febrero de 1982 y el texto refundido del Reglamento del Senado es de 3 de mayo de 1994. Texto refundido aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, Serie I, núm. 119, de 9 de mayo de 1994), modificado por reforma aprobada por el Pleno del Senado el día 24 de octubre de 1995 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie III A, núm. 20 f), de 26 de octubre de 1995).

54 Parece inspirarse la LALA en el artículo 102 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que abre la posibilidad de que las preguntas sean contestadas por escrito.

no obstante, para conocimiento de gente avisada que se vea en la obligación de afrontar una regulación de tales aspectos, que, por más interés que se ponga en intentar regular de forma detallada y definitiva el régimen de la sesión municipal, será difícil que se logre agotar la riqueza de aspectos que la misma ofrece⁵⁵.

A título meramente indicativo, creo que deben regularse en el marco del reglamento orgánico, en el ejercicio de la potestad de autoorganización; o bien adoptar un acuerdo municipal que contemple el régimen de control del equipo de gobierno, y las siguientes cuestiones: número de preguntas y ruegos a presentar por cada grupo municipal o por el conjunto de concejales que integran un grupo municipal en una sesión, tiempo que destinará el Pleno municipal al apartado de ruegos y preguntas o tiempo para cada una de las preguntas, régimen del requerimiento de presencia e información en el Pleno municipal de miembros corporativos que ostenten delegación, debate sobre la gestión de la Comisión de Gobierno, declaración de lesividad de resoluciones y acuerdos y normas sobre el seguimiento de la gestión del Alcalde, Comisión de Gobierno y Concejales que ostenten delegación.

Sobre la posibilidad de adoptar acuerdos sobre estas materias o si es necesario acudir al reglamento orgánico, entiendo que la potestad de autoorganización, que se regula en el artículo 4.1 a) de la LBRL y 3.2 a) de la LALA, ha de ejercitarse en el marco de los límites establecidos en la legislación estatal y en las legislaciones de desarrollo de las CC. AA., y que, tratándose de una cuestión que no afecta a la estructura organizativa de la entidad local, no existe necesidad de que se regule por vía reglamentaria.

Además, desde el artículo 126.4 b) de la LALA, cabe argumentar que si para la creación y regulación de los órganos complementarios basta con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación (aspecto no previsto en el artículo 47.3 de la LBRL), a sensu contrario significa que para la creación de dichos órganos no es necesaria la aprobación de un reglamento orgánico; luego, con mayor razón, podrá regularse el régimen de control del equipo de gobierno mediante acuerdo municipal.

3. LA VOTACIÓN: SUS CLASES, EL QUÓRUM DE ADOPCIÓN DE ACUERDOS

La votación es el procedimiento sencillo a través del cual se manifiesta la voluntad de los miembros corporativos en relación con cada uno de los asuntos que se somete a la consideración del órgano colegiado correspondiente. El procedimiento de la votación se halla, además, estrechamente ligado al régimen de impugnación de los acuerdos.

Se considerarán aprobadas por asentimiento las proposiciones que no susciten objeción u oposición, señala el artículo 123.2 de la LALA. Lo normal es que en la mayoría de los asuntos de trámite no se suscite debate. Nuestra Ley, sin embargo, se aparta de lo que establece el artículo 93 del ROF, que exige siempre la votación, con independencia de que se haya suscitado debate o no, y recupera el sistema del artículo 199 del ROF de 1952 que establecía que «si nadie pidiera la palabra, los asuntos quedarán aprobados por unanimidad».

El voto puede emitirse en sentido afirmativo o negativo, pudiendo los miembros de la Corporación abstenerse de votar⁵⁶. Las votaciones, una vez iniciadas, no pueden interrumpirse, y durante el desarrollo de ellas ningún miembro de la Corporación podrá incorporarse a la sesión ni abandonarla. La ausencia de uno o varios concejales, una vez iniciada la deliberación de un asunto, equivale, a efectos de la correspondiente votación, a la abstención.

El voto es indelegable tal y como se desprende del artículo 124 de la LALA y se dice con claridad en el artículo 99.5 del ROF. Es una consecuencia del estatuto individual de los miembros de la corporación que trae causa del derecho al acceso en condiciones de igualdad a los cargos representativos con los requisitos que señalan las leyes (artículo 23.2 CE), derecho que corresponde a los ciudadanos por mandato de dicho precepto y no a los partidos políticos (SSTC 5/83, 10/83).

Los concejales deben abstenerse⁵⁷ de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de cualquier asunto en que tengan interés directo. La actuación de los miembros de las Corporaciones locales en que concurran las mencionadas circunstancias podrá suponer, si ha sido determinante, la invalidez de los actos en que hayan intervenido. Se recoge así la doctrina de la jurisprudencia del TS que venía entendiendo que solo cuando el voto de quien hubiera debido abstenerse resultara determinante quedaba el acuerdo viciado de nulidad.

Tres clases de votaciones establece el artículo 125 de la LALA: ordinarias, nominales o secretas. Con carácter general, se utilizará la votación ordinaria, salvo que la Corporación acuerde para un caso concreto la votación nominal. Será secreta la votación para la elección o destitución de personas y podrá serlo cuando lo sea el debate de un asunto y así lo acuerde la Corporación.

Por *votación ordinaria*⁵⁸ se ha entendido, desde el ROF de 1952, la que «se manifiesta por signos convencionales de asentimiento o disenso». Lo característico de esta votación es que en el acta solo se consigna el número de miembros que han votado en un sentido y en otro y no los nombres de los que emitieron los votos.

Son nominales aquellas votaciones que se realizan mediante llamamiento por orden alfabético de apellidos y siempre en último lugar el Presidente y en la que cada miembro de la Corporación, al ser llamado, responde en voz alta «sí», «no» o «me abstengo»⁵⁹.

Son secretas las que se realizan por papeleta que cada miembro de la Corporación va depositando en una urna o una bolsa. Es una votación excepcional, solamente aplicable en los supuestos tasados por la ley. El artículo 70.1 de la LBRL establece que:

«las sesiones del Pleno de las Corporaciones Locales son públicas. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta».

55 Como ejemplo baste citar las modificaciones que ha conocido el ROZ. El Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Zaragoza fue aprobado inicialmente por Acuerdo Plenario de 31 de julio de 1989 (publicado en el B.O.P. núm. 184, de 11 de agosto de 1989) y, definitivamente, por Acuerdo Plenario de 25 de enero de 1990 (publicado en los B.O.P. núm. 91 y 92, de 24 y 25 de abril de 1990). Posteriormente, se realizaron las siguientes modificaciones: 1ª) Adición del artículo 197 bis en el Cap. IV del Título V. Aprobación inicial por Acuerdo Plenario de 20 de diciembre de 1990 (publicado en el B.O.P. núm. 299, de 31 de diciembre de 1990). Aprobación definitiva por Acuerdo Plenario de 28 de febrero de 1991. 2ª) Modificación de los arts. 18 al 22 en el Cap. II del Título I. Aprobación inicial por Acuerdo Plenario de 25 de septiembre de 1991 (publicado en el B.O.P. núm. 231 de 8 de octubre de 1991). Aprobación definitiva por Acuerdo Plenario de 23 de diciembre de 1991 (publicado en el B.O.P. núm. 20, de 25 de enero de 1992). Corrección de errores B.O.P. núm. 38, de 17 de febrero de 1992. 3ª) Modificación de los arts. 24, 25, 26 y 29 en el Cap. III del Título I y artículo 93 en la Sección 4ª del Cap. I del Título III. Aprobación inicial por Acuerdo Plenario de 31 de enero de 1992 (publicado en el B.O.P. núm. 38, de 17 de febrero de 1992). Aprobación definitiva por Acuerdo Plenario de 30 de abril de 1992 (publicado en el B.O.P. núm. 117, de 26 de mayo de 1992) 4ª) Modificación de los artículos 5, 24, 30, 31, 47, 48, 54, 55, 60, 117, 118, 119, 138, 153, 162, 163, 168, 180, 192 y 202. Aprobación inicial por Acuerdo Plenario de 27 de octubre de 1995 (publicado en el B.O.P. núm. 267, de 21 de noviembre de 1995), y por Acuerdo Plenario de 29 de mayo de 1996 (publicado en el B.O.P. núm. 97 de 30 de abril de 1996). Aprobación definitiva por Acuerdo Plenario de 28 de junio de 1996 (publicado en el B.O.P. núm. 164, de 18 de julio de 1996). 5ª) Modificación de los artículos 48.f), 193, 194, 195, 196 y 197, así como la supresión del 197 bis: Aprobación inicial por acuerdo plenario de 30 de abril de 1997 (publicado en el B.O.P. núm. 105, de 12 de mayo de 1997). Aprobación definitiva por acuerdo plenario de 27 de junio de 1997 (publicado en el B.O.P. núm. 148, de 1 de julio de 1997). 6ª) Modificación de los artículos 24, 25, 26, 29, 93, 153, 154, 155 y disposición transitoria cuarta. Aprobación inicial por acuerdo plenario de 31 de octubre de 1997 (publicado en el B.O.P. núm. 273, de 27 de noviembre de 1997). Aprobación definitiva por acuerdo plenario de 28 de enero de 1998 (publicado en el B.O.P. núm. 23 de 30 de enero de 1998). 7ª) Modificación de los artículos 171 y 173. Aprobación inicial por acuerdo plenario de 31 de octubre de 1997 (publicado en el B.O.P. núm. 280, de 5 de diciembre de 1997). Aprobación definitiva por acuerdo plenario de 28 de enero de 1998 (publicado en el B.O.P. núm. 25, de 2 de febrero de 1998).

56 V. arts. 124.2 de la LALA; 46.2.d) de la LBRL y 100.1 del ROF.

57 V. arts. 108 LALA; 73, 76 LBRL; 10, 21, 47, 67, 182 a 185 ROF.

58 V. arts. 46.2 b) LBRL; 102.1 y 109.1 h) del ROF.

59 V. artículo 101 del ROF.

La votación secreta impide personalizar el voto, por lo que no podrá exigirse la responsabilidad del artículo 78 de la LBRL, ni podrá recurrirse al acuerdo en la forma que establece el artículo 63.1.b) de la LBRL.

Cada vez que se renuevan las Corporaciones Locales se plantea la clase de votación que debe aplicarse para la elección de alcalde o presidente. La mayoría de los Secretarios, por todos J.L. Rodríguez Rodríguez y J.M. Corella Monedero⁶⁰, opinamos que debía aplicarse el sistema de votación ordinaria (artículo 46.2 LBRL y 102.1 ROF) ya que ni la LOREG ni la LBRL ni ninguna norma reglamentaria determinan que la elección de Alcalde lo sea por papeleta secreta. Sin embargo, como bien dice CORELLA MONEDERO, parece existir «una conciencia colectiva o un uso administrativo, en el sentido de que la elección de Alcalde ha de ser por voto secreto»⁶¹. Con lo dispuesto en el artículo 125 de la LALA ya no queda nada que discutir; la elección del Alcalde se hace por votación secreta.

Conviene decir, sin embargo, que la votación secreta para la elección de Alcalde carece de sentido en un régimen de funcionamiento que se inspira cada día más en el régimen parlamentario. Tampoco desde la ciencia política se justifica este sistema de elección. Lo secreto anima a la inestabilidad, valor contradictorio con la reforma que trae causa del llamado «Pacto Local»⁶².

Para la aprobación de los distintos asuntos que se someten a deliberación del órgano colegiado y a su votación, se precisa determinado número de votos, lo que nos lleva al tema del cómputo de las mayorías o del *quórum de la adopción de acuerdos*.

El artículo 126 de la LALA establece como norma general la mayoría simple: cuando los votos afirmativos son más que los negativos. Es indiferente el número de los que votan a favor, basta que sea superior al de los que votan en contra. Pero existen asuntos que por su importancia, trascendencia o relevancia para los intereses municipales, la ley exige un quórum reforzado; una mayoría especial o cualificada: la mayoría absoluta y la mayoría especial de dos tercios.

La mayoría absoluta, cuando los votos afirmativos son más de la mitad del número legal de miembros de la Corporación⁶³, el número de votos que constituye mayoría absoluta en cada municipio resulta de la determinación de miembros que corresponden a cada entidad local por aplicación del artículo 179 de la LOREG (En las Corporaciones locales de 5, 7, 9, 11, 13, 17, 21 y 25 concejales la mayoría absoluta es 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11 y 13 respectivamente).

La LALA extiende la exigencia del quórum de la mayoría absoluta, al amparo de lo establecido en el artículo 47.3 m) de la LBRL⁶⁴, a tres supuestos no contemplados en la LBRL: la creación y regulación de órganos complementarios, la iniciativa para la creación y modificación de las comarcas, la solicitud de dispensa de los servicios obligatorios y la aprobación de ordenanzas reguladoras de los aprovechamientos de bienes comunales, así como la cesión de su aprovechamiento.

La mayoría especial de dos tercios es un quórum excepcional y se produce cuando los votos afirmativos igualen o superen a los dos tercios del número de hecho de miembros que integran la Corporación y, en todo caso, mayoría absoluta de su número legal. En este caso no hay que superar los dos tercios sino solo igualar. Prevé la ley que, en el supuesto de que existan vacantes, por distintas causas, en la corporación, pueda entrar en juego el quórum de la mayoría absoluta. Es un supuesto excepcional de vacantes que no puedan, por diversas razones, cubrirse. (En las Corporaciones locales de 5, 7, 9, 11, 13, 17, 21 y 25 concejales la mayoría especial de los dos tercios es 4, 5, 6, 8, 9, 12, 14 y 17 respectivamente).

La distinción entre miembros de hecho y de derecho es tradicional en el régimen local y no entraña ninguna dificultad: «miembros de hecho» hace referencia a los concejales que quedan del número legal una vez deducidas las vacantes, y «miembros de derecho» es el número que corresponde a cada corporación conforme a los artículos 179, 201 y 204 de la LOREG. El artículo 106 del ROZ regula el número de hecho de la siguiente forma:

«El número de hecho de los miembros de la Corporación es igual al número legal, menos el número de vacantes en el cargo de Concejales existentes en el momento de la votación, bien porque no se haya presentado a cubrir la vacante, provisto de su credencial, el nuevo Concejale electo, dispuesto a tomar posesión del cargo, bien porque no quedasen más posibles candidatos o suplentes de lista a nombrar para cubrir las vacantes».

Es oportuno señalar que esta materia tiene carácter básico según la STC de 12 de noviembre de 1993.

4. LA FORMALIZACIÓN DE LOS ACUERDOS: EL ACTA, SU APROBACIÓN. EL LIBRO DE ACTAS

Los artículos 132, 133 y 134 de nuestra ley local abordan la formalización de los acuerdos. En el primero de ellos se regula el acta municipal «documento en el que se refleja y recoge el actuar municipal, piedra miliar en donde se apoya, afluye, confluye y se origina la vida local», en palabras algo grandilocuentes de R.A. Arnanz Delgado⁶⁵, y a la que define este autor como «el documento administrativo donde se recogen de forma auténtica las deliberaciones y acuerdos de los órganos colegiados municipales».

Parece correcto que la Ley haya regulado el acta, no lo hace la LBRL⁶⁶, si bien el artículo 50 del TRRL tiene carácter básico. En cuanto al contenido mínimo poco puede observarse. Ya hemos señalado que la necesidad de indicar el lugar, que arranca del artículo 97 del Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, tiene que ver con la publicidad de las sesiones, y, por consiguiente, con la seriedad y el prestigio de la propia entidad; la fecha y la hora

60 J.L. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, «La Constitución de los Ayuntamientos tras las Elecciones Locales», CUNAL 30 (1999), págs. 24 y ss. J.M. Corella Monedero, «Mandato y constitución de las Corporaciones Locales», EC 13 (1999), págs. 2162 y ss.

61 En la «Circular relativa a la constitución de los nuevos Ayuntamientos surgidos de las elecciones locales celebradas el 13 de junio» de la Dirección General de Administración Local y Política Territorial de la DGA, de junio de 1999 (puede consultarse en internet en <http://www.aragob.es/prlpiyal/circul4.htm>), en el modelo de acta de constitución del anexo V, se opta por la votación secreta para la elección del Alcalde. Pero no se argumenta ni justifica esta decisión.

62 J.M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, «La reforma del régimen local de 1999», Bayer, 1ª Ed., Barcelona, 1999. Entiende este autor por «Pacto Local» el proceso tendente al fortalecimiento del poder local, a través del reforzamiento de su autonomía, con la finalidad esencial de lograr el desarrollo de las posibilidades del Gobierno local y su profundización en la capacidad de gestión de los Entes Locales. En realidad se trata del documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la F.E.M.P. el 24 de septiembre de 1996, denominado «Bases para el Pacto Local» y que sirvió de punto de partida para la elaboración de los correspondientes Anteproyectos de Ley, que fueron negociados con las fuerzas políticas con representación parlamentaria, informados favorablemente por el Pleno de la Comisión Nacional de Administración Local el 22 de abril de 1998, dictaminados favorablemente por el Consejo de Estado en junio de 1998, aprobados como Proyectos de Ley por el Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998; aprobados por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión de 17 de diciembre de 1998 y por el Pleno del Senado el 25 de marzo de 1999, publicándose los textos de las leyes en el *Boletín Oficial del Estado* de 22 de abril de 1999 (núm. 96). Las leyes aprobadas dentro de las «Medidas para el desarrollo del Gobierno Local» son: Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y en materia de Aguas; Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación; Ley 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana y Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión.

63 V. artículo 99.2 ROF.

64 La LALA solo amplía los supuestos de mayoría absoluta. Las sentencias del TC núm. 33/1993 y 331/1993 declararon inconstitucionales la aplicación de supuestos de mayoría cualificada de dos tercios por las Comunidades Autónomas.

65 R.A. ARNANZ DELGADO, *Del acta municipal*, Bayer, 1ª Ed., Barcelona, 1971.

66 Efectivamente la regulación del acta se encuentra los arts. 50 del TRRL y 109 del ROF.

carecen de relevancia, salvo la verificación conforme al artículo 87 del ROF del llamado principio de unidad de acto que parece felizmente superado en nuestra ley, excepto que se desee constatar que los municipios son diurnos, vespertinos o nocturnos en sus deliberaciones y acuerdos; hacer constar los nombres de quien la presida y de los restantes miembros asistentes —se agradece el que no deba hacerse referencia a los ausentes con excusa y a los sin excusa (aunque se mantiene la obligación de justificar la ausencia en el artículo 105 de la LALA)—; en cuanto al carácter ordinario o extraordinario de la sesión, nada hay que destacar al respecto; describir los asuntos debatidos, con expresión sucinta, en las sesiones plenarias, de las opiniones emitidas, e indicación del sentido de los votos y los acuerdos adoptados, así como aquellas otras incidencias acaecidas o detalles que se consideren necesarios para reflejar lo sucedido en la sesión.

El último párrafo del número 1 del artículo 132 de la LALA es bastante más controvertido en la práctica. Señala E. Corral García⁶⁷ que «Uno de los variopintos problemas que el feliz acceso a la democracia planteó y aun hoy, en menor medida, subsiste, es el de la redacción de las actas. El idílico y rutinario transcurrir de la época, por algunos conocida como la ‘Oprobiosa’, se vio absolutamente alterado por la irrupción del parlamentarismo municipal. Los plenos eran, y aún lo son, Parlamentos locales. La megafonía mecánica y política arrasó algunos muros y uno de ellos fue la normativa legal en cuanto a la forma de redactar las Actas. Incluso hubo quien discutió la titularidad de esta función. La libre apreciación del Secretario, la síntesis de las intervenciones, el reflejo exclusivo de la parte dispositiva de los acuerdos sobre la base de los dictámenes y propuestas, etc..., fue arrumbado y sustituido por el ‘grabador puro y duro’. Surge así la figura del Secretario-magnetofón». Lo cierto es que el *Libro de Actas* no es un diario de sesiones, es un libro de acuerdos, pero la equiparación Pleno versus Parlamento ha llevado pareja esta disfunción que ha hecho difuminar el verdadero carácter del Libro de Actas. Nada de esto ocurre con el Libro de Decretos y Resoluciones del Presidente de la Corporación.

Por último ¿quién debe considerar necesario que determinadas incidencias acaecidas o detalles deban figurar en el acta? Esta es otra cruz en el oficio diario del Secretario.

No quiero dejar pasar la ocasión sin añadir otra consideración de E. Corral García: «a ningún fedatario público se le impone o pretende imponerse cómo debe redactar las escrituras, testamentos, las actas judiciales y en general todos aquellos documentos en que la fe pública es necesaria... el ejercicio de cualquier profesión o función pública debe ser libre, responsable y respetuoso con la ley. Al Secretario se le puede exigir que sea veraz y que cumpla la normativa al redactar las actas, pero nada más».

a) Alcance del acuerdo aprobatorio del acta.

El desarrollo de la sesión, sea ordinaria o extraordinaria, se inicia con la aprobación del acta de la sesión anterior, salvo las sesiones extraordinarias de carácter urgente que, necesariamente, se inician con el pronunciamiento del Pleno sobre la urgencia.

El artículo 80.3 del ROF establece que a la convocatoria de las sesiones se acompañará el orden del día comprensivo de los asuntos a tratar y los borradores de actas de sesiones anteriores —expresión inadecuada pues lo que se acompaña son auténticas actas, no borradores, extendidas por quien tiene la facultad de hacerlo— que deban ser aprobados en la sesión. Por su parte el artículo 91 del ROF expresamente dispone:

«Las sesiones comenzarán preguntando el Presidente si algún miembro de la Corporación tiene que formular alguna observación al acta de la sesión anterior que se hubiere distribuido con la convocatoria. Si no hubiera observaciones se considerará aprobada. Si las hubiera se debatirán y decidirán las rectificaciones que procedan.

En ningún caso podrá modificarse el fondo de los acuerdos adoptados y solo cabrá subsanar los meros errores materiales o de hecho.

Al reseñar, en cada acta, la lectura y aprobación de la anterior se consignarán las observaciones y rectificaciones practicadas».

No es necesaria, pues, la lectura del acta de la sesión anterior con carácter previo a su aprobación tal y como requería el artículo 237 del ROF de 1952. No obstante, si el acta no se distribuye con anterioridad será forzosamente necesaria su lectura. Así lo recuerda el artículo 132.2 LALA, cuando dispone:

«el acta se elaborará por el Secretario o por quien legalmente le sustituya y se someterá a votación en la sesión ordinaria siguiente, previa lectura, si antes no ha sido distribuida entre los miembros de la Corporación».

En principio pudiera pensarse que la aprobación del acta es una cuestión pacífica en la vida municipal. Nada más lejos de la realidad. No son pocos los debates y las dificultades que, con más frecuencia de la deseable, se producen en torno a la aprobación del acta de la sesión anterior.

En primer lugar es preciso recordar que la aprobación del acta en nada afecta a los acuerdos que se contienen en ella. El acta no tiene ninguna transcendencia en relación con los acuerdos que se adoptaron en la sesión a la que se refiere el documento que se somete al órgano para su aprobación. La no aprobación del acta de la sesión anterior, o su rechazo, no es causa de nulidad de los acuerdos adoptados en la sesión, según manifiesta la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 13ª, ponente Victoriano Jesús Navarro Castillo, JUR 2005/18070) de 14 de octubre de 2004.

El acta no añade ni quita nada a los acuerdos que figuran en ella. La finalidad de acta, escribe Manuel Jesús Núñez Ruiz⁶⁸, no es la de «ratificar los acuerdos adoptados que han nacido ya a la vida del Derecho desde el momento de su adopción, y que son inalterables en cuanto al fondo, sino la de prestar conformidad a la forma o expresión de los mismos, respecto de lo tratado o resuelto».

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, ponente Rafael Fernández Montalvo, RJ 1996/1107) de 9 de febrero de 1996, discurre con claridad en relación a la verdadera naturaleza del acta de la sesión, señala la Sala:

«En el régimen jurídico de adopción de acuerdos de los órganos colegiados se prevé (artículos 22 a 27 de la actual Ley 30/92) que de cada sesión se levante acta por el Secretario para documentar las personas que hayan intervenido, las circunstancias de lugar y tiempo en el que se ha celebrado, los puntos principales de deliberación, la forma y resultado de la votación y el contenido de los acuerdos. Las actas, firmadas por el Secretario con el visto bueno del Presidente, han de aprobarse en la misma o en posterior sesión. Pero esta aprobación, en puridad de principios, responde a un control por el propio órgano colegiado de la redacción del acta realizada por el Secretario, dando su aprobación cuando refleje con exactitud lo acordado y los términos relevantes del debate, y denegándola en otro caso. Por tanto, esta aprobación del acta no supone —no debe suponer— adición alguna de resolución o acuerdo, sino limitarse a constatar que el documento refleja adecuadamente lo ya decidido con anterioridad. De modo que ninguna trascendencia ostenta respecto a los acuerdos tomados por el órgano y no puede dar lugar a la nulidad que se postula dada su falta de virtualidad invalidante».

Es decir, el acuerdo de aprobación del acta de una sesión podrá ser objeto de impugnación cuando la pretensión, dirigida a la anulación de la aprobación del acta, se fundamente en la inexactitud de la misma, en su disociación o discordancia con el contenido o con las circunstancias relevantes de los acuerdos que incorpora. Pero no cabe impugnar la aprobación del acta de la sesión, cuando el motivo central de la impugnación es la nulidad de los acuerdos que refleja el documento aprobado. Lo que se aprueba es la redacción del acta y no los propios acuerdos adoptados en la sesión anterior, dice la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª, ponente José Félix Martín Corredra, JUR 2004/136527) de 24 de febrero.

⁶⁷ E. CORRAL GARCÍA, «Las actas de las sesiones plenarias», EC 6 (1993), págs. 826 y ss. Artículo de lectura obligada para todos los Secretarios de Administración Local.

⁶⁸ NÚÑEZ RUIZ, MJ: Ob. Cit. Página 77.

En segundo lugar es oportuno señalar, como ya hemos advertido, que el orden del día de la sesión establece los asuntos sobre los que se va a deliberar y votar, y la aprobación del acta no es objeto de debate y deliberación, aunque sí de votación. De manera que es posible defender que la aprobación del acta de la sesión anterior no debería formar parte del orden día *strictu sensu*. En alguna ocasión, así lo ha manifestado la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente Pedro Esteban Alamo, RAJ 1994/4618) de 4 de junio de 1994. El Tribunal afirma que *«la aprobación del acta final no es un asunto a debatir, no requiere especial preparación y por ello no forma parte del orden del día»*.

En esta tesis insiste la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª, ponente Fernando Seoane Pesqueira, JUR 2002/18623) de 31 de octubre de 2002, cuando afirma que no tiene ninguna virtualidad invalidante la ausencia de mención, como punto del orden del día, de la aprobación del acta de la sesión anterior. Es más, afirma que la aprobación del acta de la sesión anterior no es un asunto más a tratar ni se precisa una especial preparación doctrinal o fáctica para afrontar dicha aprobación.

El acta se remite a los miembros del órgano colegiado únicamente para que estos puedan formular observaciones. Si se producen observaciones es cuando se abre la deliberación, pero no sobre el acta sino sobre las observaciones, y si son correctas se rectifica el acta.

En ningún caso podrá modificarse el fondo de los acuerdos adoptados, sino que solo cabe subsanar los meros errores materiales o de hecho. Esta afirmación reglamentaria quiere decir, lisa y llanamente, que en cuanto al fondo de un acuerdo, si se entiende que no responde a lo realmente acordado podemos estar ante un tipo penal de falsedad en documento público, recogido en el Código Penal

Si, por el contrario, se sostiene que el acuerdo no se adoptó, a pesar de que el resto de la corporación así lo declara y aprueba, no cabe sino la impugnación del acuerdo en la vía jurisdiccional que corresponda, pero no la impugnación del acta de la sesión.

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, ponente Santiago Martínez-Vares García) de 7 de junio de 2006, considera una flagrante falsedad la firma del acta por el Secretario que no asintió a la sesión:

«Ha quedado suficientemente acreditado que el propio Ayuntamiento reconoció que el acuerdo de mil novecientos noventa y nueve se había adoptado, según se dice en el posterior acuerdo, cuando el Secretario había cesado. Por lo tanto si aceptáramos que estuvo presente en el momento de la adopción del acuerdo habría que concluir que el mismo no fue válido porque quien había de dar fe del acuerdo carecía ya de esa posibilidad y estaba incurriendo en una indebida prolongación de funciones. Pero existen elementos de juicio más que suficientes para concluir que el Secretario, que estaba en activo, no estuvo presente en el Pleno, si bien posteriormente firmó el acta incurriendo en una flagrante falsedad, ya que quien actuó, o, así lo pretendió, como Secretario, fue el Sr. Julián que no se olvide firmó previamente la convocatoria de la sesión y la notificación de la misma a los miembros de la Corporación como Secretario accidental, condición que en modo alguno ostentaba, y que venía detentando desde tiempo atrás, de modo que por todo ello hay que concluir, como anticipamos, declarando nula la sesión extraordinaria del pleno de la fecha citada y el acuerdo en ella adoptado».

Si se modificase el fondo de un acuerdo la aprobación del acta supondría una revisión del acuerdo que se adoptó en su día. Y hay que tener en cuenta, que el artículo 53 de LBRL establece, sin perjuicio de las específicas previsiones de sus artículos 65, 67 y 110, que *«las Corporaciones locales podrán 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»*; y en los mismos términos se pronuncia el artículo 218.1 del ROF. La remisión a la legislación estatal sitúa actualmente la cuestión en la LPAC.

El acuerdo por el que se aprueba el acta de la sesión, en definitiva, solo pretende dar validez oficial al documento que hace constar y da testimonio de los asuntos que fueron tratados en la sesión anterior y del orden en que se tramitaron.

b) Rectificaciones al acta de la sesión anterior.

El artículo 8.3 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Algete acertadamente señala que, en el momento de la aprobación del acta de la sesión anterior, únicamente es posible corregir errores materiales. En todo caso, habría que añadir, los errores materiales siempre pueden ser corregidos. No necesariamente han de ser corregidos en el momento de la aprobación del acta.

La forma de proceder a la hora de rectificar el acta, con ocasión de las observaciones que se formulen, debe ser rigurosa. No puede aceptarse cualquier observación simplemente por el hecho de que no haya inconveniente por parte del órgano colegiado en aceptarla. Las rectificaciones deben hacerse, en todo caso, después de comprobar que se ajustan a la realidad. Las observaciones, de ordinario, suelen referirse a la falta de fidelidad en la narración, síntesis inadecuada o poca claridad de conceptos.

Es opinión generalizada que la redacción de las actas debe obedecer a los principios de fidelidad en la narración, capacidad de síntesis y claridad de conceptos, debiendo adecuarse el estilo, a fin de garantizar siempre la mayor sencillez y claridad de expresión. No es tarea sencilla lograrlo. La sesión municipal, entre otras cosas, esconde una profunda teatralización de la vida local; conoce momentos de ingenio rebuscado, exposición de detalles con la más hinchada magnificencia, proliferación exagerada de agudezas, el uso de la metáfora como sorpresa cuando no fanfarronada; y, en ocasiones, directamente el *«inauditus numemorum trinitus»*. De otra parte, la claridad es un concepto con complejas implicaciones.

El artículo 86 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Málaga ofrece una regulación adecuada de la forma de proceder en relación con la aprobación del acta de la sesión anterior y sus rectificaciones. Establece este precepto:

«1. Al principio de cada sesión se aprobará, si procede, el Acta de la sesión que corresponda. Los borradores de las Actas habrán de estar en posesión de los Grupos Políticos al menos con dos días hábiles de antelación a la celebración de la correspondiente sesión.

2. Cuando alguno de los miembros que tomaron parte en la adopción de los acuerdos estime que la redacción de determinado asunto ofrece dudas respecto de lo tratado o resuelto, podrá solicitar a la Presidencia que se aclare con exactitud, y si el Pleno lo estima procedente, se procederá a la modificación del Acta, sin perjuicio de lo expresado en el apartado siguiente.

3. Al reseñar, en cada Acta, la lectura y aprobación de la anterior, se consignarán las observaciones o rectificaciones realizadas, con arreglo al párrafo anterior. En ningún caso podrá modificarse el fondo de los acuerdos adoptados, y solo cabrá subsanar los meros errores materiales o las omisiones o precisiones concernientes a las intervenciones. A estos efectos se recurrirá a las grabaciones que se hayan efectuado de la correspondiente sesión».

Es oportuno, en cualquier caso, contar con criterios claros de actuación en materia de redacción de las actas y de su corrección. Hay que tener en cuenta, como decimos al estudiar las actas, que el acta de una sesión no es un diario de sesiones. Sin embargo lleva camino de convertirse en un remedo de diario de sesiones. No es de extrañar que en algunas entidades locales hayan llegado a una regulación de la redacción de las actas similar a la de un diario de sesiones. El artículo 50.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Ayuntamiento de Hellín (Albacete)⁶⁹ regula esta materia de siguiente forma:

«Las actas, salvo causa de fuerza mayor, serán una transcripción literal de la grabación magnetofónica o de la que se obtenga por otros medios técnicos, de tal forma que recoja en toda su integridad el desarrollo de la sesión plenaria. Podrán incorporarse como documentos de la sesión las grabaciones magnetofónicas o de imagen que, debidamente salvadas por la secretaría municipal, recojan al contenido sonoro y visual de la sesión».

69 Boletín Oficial de la Provincia de Albacete, número 63, de 4 de junio de 2003.

Esta obsesión por la transcripción literal puede eliminar la formulación de observaciones en el momento de la aprobación de acta pero, sin duda, puede plantear otros inconvenientes e incluso problemas de mayor calado. Además, no debe olvidarse que la fe pública del Secretario no se extiende a todo el contenido de acta. El Secretario da fe de los acuerdos y de las circunstancias en que se adoptaron y nada más. La Sentencia de la Audiencia Provincial de Ávila (Sección 1ª, ponente Carmen Molina Mansilla, JUR 2005/135503)⁷⁰ de 5 de mayo de 2005, indica que determinadas expresiones o circunstancias, por mucho que se recojan el acta extendida por el Secretario ni acreditan ni son prueba de nada, pues:

«del material probatorio obrante en las actuaciones no se infiere que lo vertido en el acta de la Asamblea vecinal de Navadillos en fecha 28 de diciembre de 2003 fuera constitutivo de imputación delictiva alguna con evidente intromisión ilegítima al derecho al honor, tomando en consideración el marco y las circunstancias en que todo ello se produjo al reconocer la demandada en el acto de juicio que, lo que recogía el acta no era lo que se dijo en la sesión del día 26 de octubre de 2003, porque no coincidía con las palabras textuales que se expresaron, además de que en la Asamblea cada vecino puede decir lo que quiera y, sin que hubiera actuado con la intención de vilipendiar, aunque sí con la intención de criticar al demandante-ape-lante, ni utilizara expresiones que sirvieran para calificarle de falsificador, por mucho que lo recogiera el acta extendida por el mismo Secretario que ahora recurre en la alzada, al haber sido utilizado el vocablo en sentido vulgar de incumplimiento de funciones u obligaciones civiles, además de que, el Secretario del Ayuntamiento tiene la consideración de personaje público, al incluir dicha categoría, desde luego, a funcionarios, que tienen el deber de soportar que sus actuaciones en el ejercicio de sus cargos y funciones se vean sometidos al escrutinio de la opinión pública y, en consecuencia, a que se divulguen expresiones sobre lo que digan o hagan en el ejercicio de sus funciones siempre que tengan una relación directa y evidente con el desempeño de sus cargos, y en un entendimiento razonable de los instrumentos jurídicos no cabe inventar intenciones o conductas dolosas ‘cum animo nocere’ que lleven aparejada la correspondiente sanción para su autor, si es que no existe una prueba evidente de aquel propósito damnificante para el destinatario u ofendido, siendo la tesis contraria hasta marginante de la presunción de inocencia, circunstancia acontecida en el presente procedimiento, pues tales particulares no han sido acreditados en virtud de elemento probatorio que hubieran repercutido en su honor al difamarle (actos indignos) o desmerecerle (circunstancias atentorias a su prestigio profesional, personal o laboral), ya que los testigos presentados por ambas partes no pueden ser tomados en consideración al cuestionarse su propia imparcialidad, pues una gran mayoría de los que depusieron en el acto de juicio fueron objeto de tacha. Por todo ello, el motivo ha de ser desestimado pues no se puede argumentar que, las opiniones recogidas en el acta de diciembre de 2003, tengan entidad bastante para que pudiera superar la cobertura constitucional de la libertad de expresión y que pudieran interpretarse como un evidente atentado al derecho al honor del recurrente. Máxime cuando el acta de la sesión controvertida fue votada por mayoría de 12 vecinos frente a los 9 que votaron en contra, por lo que las supuestas expresiones manifestadas por el demandado-apelado no fueron de una entidad tal, que condicionara el sentido del voto de los restantes vecinos».

c) Observaciones y votación del acta.

Las observaciones al acta de la sesión anterior, según el artículo 237.2 del ROF de 1952, únicamente podían realizarlas los miembros que tomaron parte en la adopción de los acuerdos. Es decir, aquellos que estuvieron presentes en la sesión cuya acta es objeto de aprobación.

El artículo 91 del ROF vigente dispone, sin embargo, que las sesiones comenzarán preguntando el Presidente si algún miembro de la Corporación tiene que formular alguna observación al acta de la sesión anterior. Admite, pues, que cualquier miembro pueda realizar observaciones, con independencia de que haya asistido o no a la sesión.

Este cambio de criterio, que parece haber adoptado el ROF de 1986 en relación con el ROF de 1952, no es pacíficamente aceptado. Es verdad que, tradicionalmente, solo podían realizar observaciones al acta los miembros de la corporación que concurrieron a la sesión en cuestión —criterio que responde a la lógica más elemental—. Sin embargo, y era pacíficamente admitido, la votación del acta incumbía a todos los miembros de la corporación que estuviesen presentes en la sesión que conoce la deliberación y votación del acta, con independencia de que se hubiese o no asistido a la sesión a la que corresponde el acta.

Este criterio, jurídicamente impecable, del ROF de 1952, que distinguía entre posibilidad de formular observaciones al acta —los concejales que realmente asistieron a la sesión— y posibilidad de votar el acta de sesión —todos los miembros de la corporación que se encuentren presentes cuando se somete el acta a votación—, se explicaba recurriendo a la clásica *«teoría del órgano»*.

Mediante la teoría del órgano se explica la imputación de la voluntad humana a la de las personas jurídicas. El órgano es la porción técnica de la entidad local (municipio o provincia) a la que se atribuyen funciones jurídicas y competencias definidas y los correspondientes cargos. Sus elementos esenciales son la competencia, la forma y la voluntad. No debe confundirse el órgano con el cargo. La teoría del órgano permite la distinción que se realiza. Mientras el órgano permanece, el soporte del órgano que ocupa el cargo —las personas físicas: concejales o diputados—, varía de acuerdo a la forma de elección o sustitución. El órgano es una institución que comprende un cúmulo de funciones y las personas llamadas a ejercerlas. Ese complejo de voluntades, formas y atribuciones, reconocido como unidad por el Derecho, constituye el instrumento de acción de las colectividades personificadas, sus órganos.

Efectivamente, el órgano colegiado es independiente de las personas físicas que lo integran. Los acuerdos se imputan al órgano no a los elementos personales que lo integran. Para José Antonio Trevijano Fos⁷¹ la aprobación de las actas:

«se lleva a cabo por el mismo órgano (o su sucesor) con independencia de las personas físicas que lo integren en cada momento. Precisamente esto es una consecuencia de la importancia que tiene el aspecto orgánico frente a lo estrictamente personal: pueden varias las personas físicas sin que se modifique el órgano».

La fórmula correcta para expresar la aprobación de acta de la sesión anterior para quienes siguen este criterio es la tradicional, y suele expresarse así: *«se aprueba por unanimidad de los asistentes»*.

Muchos reglamentos orgánicos de entidades locales vigentes en la actualidad mantienen el sistema del ROF de 1952. El artículo 86 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Málaga, que acabamos de transcribir, reconoce únicamente a los miembros que tomaron parte en la adopción de los acuerdos la posibilidad de solicitar aclaraciones sobre el acta; y la resolución de las aclaraciones a todos los miembros que conforman el Pleno.

Esta interpretación, sin embargo, como muy bien señalaba Manuel Jesús Núñez Ruiz⁷², *«en un orden natural, resulta un tanto anómalo, pues mal podrán aclarar lo tratado o resuelto quienes no estuvieron presentes en su adopción»*.

⁷⁰ En la Asamblea vecinal de Navadillos (Ávila), cuyo punto inicial del orden del día era precisamente, la lectura y aprobación del acta de la sesión anterior, tras la cual, el demandado había invocado no estar de acuerdo con la misma, transcribiendo el Secretario en el acta: Gaspar dice que no está de acuerdo con la redacción del acta. Que el Secretario la ha falsificado (...). El Sr. Secretario le contesta que ni ha falsificado ni falsifica actas. Finalmente, sometida a votación, es aprobada por mayoría 12 votos frente a 9 en contra. El Secretario se sintió lesionado en su honor, al haber sido acusado de falsear el acta de octubre de 2003 y ejercicio la acción declarativa relativa a la protección del derecho al honor, intimidad y propia imagen. La Audiencia no concedió valor probatorio a las acusaciones vertidas en el acta.

⁷¹ GARCÍA TREVIJANO FOS, JA.: Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II, Vol. II. Madrid, 1971.

⁷² NÚÑEZ RUIZ, MJ: Ob. Cit. Página 77.

Efectivamente, muchos miembros de las entidades locales no terminan de entender este planteamiento. Incluso algún autor sostiene que no pueden formular observaciones ni votar el acta de la sesión los miembros que no asistieron a su celebración. Así lo afirma David Vicente Blanquer Criado⁷³, dice al respecto:

«Quiénes pueden formular observaciones y votar respecto a la aprobación del acta son únicamente los miembros de la Corporación que hubieran asistido en la sesión anterior a la que se refiere el acta, pues carece de lógica que denuncie errores materiales o de hecho quien no tiene constancia directa de los mismos por no haber comparecido a la sesión».

La fórmula correcta para expresar la aprobación de acta de la sesión anterior para quienes siguen este otro criterio sería: *«se aprueba por unanimidad de los presentes que asistieron».*

No parece, sin embargo, que existan graves inconvenientes de orden jurídico en aceptar que si solo cabe subsanar los meros errores materiales o de hecho que puedan advertirse en la redacción del acta, si se trata aclarar lo que se haya escrito con oscuridad, cualquier miembro de la corporación que haya leído con detenimiento el acta —con independencia de asistiera o no a la sesión— puede formular observaciones. Esa es la interpretación correcta que hay que dar al artículo 91 del ROF cuando dispone que *«las sesiones comenzarán preguntando el Presidente si algún miembro de la Corporación tiene que formular alguna observación al acta de la sesión anterior que se hubiere distribuido con la convocatoria»*. Efectivamente cualquier miembro puede formular las observaciones que considere oportunas.

En realidad lo que ocurre es que la aprobación del acta de la sesión anterior no es un asunto del Pleno, en sentido estricto. Precisamente por ello no es objeto de dictamen por ninguna Comisión Informativa. Dictamen que resultaría obligatorio conforme al artículo 20.1 c) de la LBRL que exige el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno por parte de la Comisión correspondiente, si se tratase de un asunto plenario. La actividad preparatoria de la aprobación del acta de la sesión anterior tampoco tiene nada que ver con la actividad preparatoria del resto de los asuntos que se someten al Pleno de la corporación. No existe expediente ni dictamen.

En la medida en que el acuerdo de aprobación del acta de la sesión anterior se convierte en un asunto más del Pleno —o del órgano colegiado que corresponda— pasa a ser un asunto más del debate y la estrategia política. Es obvio que el debate y la estrategia política conocen y obedecen a razones muy distintas, y por supuesto legítimas, a las que hasta aquí hemos expuesto. Nadie debe sorprenderse de la reiterada negativa a la aprobación de las actas desde el momento en que la aprobación de las mismas pasa a ser un asunto más en el orden del día. Existan o no existan razones para ello. Se hayan formulado observaciones o no. Al final la aprobación del acta de la sesión anterior termina siendo un asunto de cortesía parlamentaria o de educación republicana (en el sentido estricto del término).

Ya hemos indicado —al hablar de las sesiones extraordinarias para la aprobación del acta final del mandato corporativo— que en el régimen parlamentario, en general, el sistema de aprobación de las actas no funciona así. Las actas de las asambleas parlamentarias se entienden aprobadas por el mero transcurso del plazo establecido para ello sin que se produzcan reclamaciones.

El artículo 65 del Reglamento del Congreso de los Diputados⁷⁴ ilustra un régimen diferente sobre la aprobación de las actas de un órgano políticamente representativo.

d) Sesión en que deben aprobarse las actas.

Es una cuestión recurrente, pero necesaria, las actas de una sesión se aprueban en la siguiente. Es indiferente que se trate de sesiones ordinarias, extraordinarias o extraordinarias urgentes, como afirma David Vicente Blanquer Criado⁷⁵, cuando nos advierte que el artículo 91.1 ROF:

«se refiere al acta de la sesión anterior (en singular, no las anteriores en plural), por lo que es una irregularidad procedimental no aprobarla en la sesión siguiente y acumular en una misma sesión la aprobación del acta de varias sesiones. Sin perjuicio de ello, hay que entender que se trata de una simple irregularidad no invalidante que ni siquiera puede reputarse como un vicio de anulabilidad. En este punto hay que estar a lo dispuesto en el artículo 63.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: 'La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas solo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo'».

73 BLANQUER CRIADO, V.: *El régimen de funcionamiento de los órganos colegiados*. Base de datos de la editorial Tirant lo Blanch.

74 Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982.

75 BLANQUER CRIADO, V.: *El régimen de funcionamiento de los órganos colegiados*. Base de datos de la editorial Tirant lo Blanch.