

# El Pleno del Ayuntamiento

*SUMARIO:* I. INTRODUCCION. II. LOS RASGOS PARLAMENTARIOS DEL PLENO DEL AYUNTAMIENTO. A) La elección de los Concejales. B) El Estatuto del Concejel. a) Derecho a prerrogativas y honores. b) Derechos laborales. c) Derecho de retribución e indemnización. d) Derecho de información. e) El Registro de intereses. f) El deber de cumplimiento de obligaciones. C) La estructura organizativa del Pleno. a) El rol del Alcalde. b) Las Comisiones Informativas. c) Los grupos políticos. d) La Junta de Portavoces. D) Funciones del Pleno. a) La potestad normativa. b) La dirección de la actividad de gobierno. c) Funciones de control de los demás órganos municipales. d) Funciones económico-financieras. e) Acuerdos de especial trascendencia política. E) Las sesiones del Pleno. a) Clases de sesiones. b) La convocatoria. c) La constitución y desarrollo de la sesión. III. EL PLENO COMO ORGANO ADMINISTRATIVO TUTELADO. A) La tutela del Pleno por la jurisdicción ordinaria. B) La tutela administrativa. a) El deber de información. b) La coordinación administrativa. c) La delegación forzosa de competencias. d) La actuación por sustitución. e) La suspensión de acuerdos. f) La disolución de las Corporaciones. g) La presencia del Secretario. IV. CONCLUSION.

## I. INTRODUCCION

La vertebración del Estado democrático de Derecho adopta en la actualidad formas complejas, en las que, manteniéndose sustancialmente la idea de separación de poderes, su materialización se descompone sobre varios niveles institucionales copartícipes de cada uno de ellos. La Constitución de 1978 establece un reparto escalonado del Poder público en el que sus relaciones abandonan el modelo jerarquizado adquiriendo una suerte de yuxtaposición derivada de la respectiva autonomía y una coordinación exigida tanto por la eficacia como por la instrumentalidad misma de su articulación. Atrás han quedado los tiem-

pos en los que se identificaba lo público con lo estatal y de ello se colegía la subordinación del resto a las instituciones centrales <sup>1</sup>.

Los datos constitucionales en los que se apoya esta concepción se hallan en el frontispicio mismo del mismo del título denominado «De la Organización Territorial del Estado». A tenor de lo dispuesto en el artículo 137, los Municipios son tan Estado como las Comunidades Autónomas o los propios organismos centrales y gozan de su misma naturaleza de Poder público. Cosa diferente es, por supuesto, el grado de responsabilidad que se atribuye a cada uno de estos niveles, la cual se traduce en cauces jurídicos y económicos de actuación bien distintos <sup>2</sup>.

El Tribunal Constitucional, por cierto, advirtió tempranamente la forma compuesta de nuestro Estado redactando una de las páginas más citadas en nuestra doctrina y que considero importante recordar.

«El término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibiológica. En ocasiones (así arts. 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su Título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así en los arts. 3.1, 149 y 150) por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos» <sup>3</sup>.

La vigente naturaleza de Poderes públicos predicable de los Municipios debe ser observada, en nuestro caso, además, no únicamente como una opción organizativa más o menos aséptica, sino firmemente vinculada al carácter democrático que del Estado en su conjunto se predica. Esta cualidad debe impregnar, por tanto, todo cauce de separación de las personas que encarnen ese Poder y también su forma de actuación. La democracia es un principio claramente supraordenado a la eficacia en la gestión, excluyente de tesis meramente funcionalistas. Es por ello que en los Poderes públicos resulta discernible la organización política de origen democrático y la Administración como ente

<sup>1</sup> J. LEGUINA VILLA en su trabajo «Gobierno municipal y estado autonómico», publicado en la RAP, 100-102, año 1979, p. 2187 dice: «En rigor, no ha habido nunca (antes de 1978) auténticas relaciones políticas constitucionales de los entes locales con el Estado, sino puro y simple monopolio de la acción política y administrativa, por parte de este último, conformando y desarrollando sin desmayo sobre patrones rígidamente centralizadores.»

<sup>2</sup> Véase el prólogo que don Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO hace para la publicación de la tesis doctoral de Antonio FANO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, publicado por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

<sup>3</sup> STC 32/1981, de 28 de julio, fundamento jurídico núm. 5.

servicial, constituida por profesionales seleccionados en razón de su capacitación, y orientada a la puesta en práctica de las decisiones de los representantes electos.

La parte del Poder público que corresponde ejercer a las instituciones municipales, en buena lógica, habría de hacerse respetando este sencillo esquema. Y sin embargo, tanto la constatación empírica como el ordenamiento jurídico nos señalan que en los Municipios el ámbito decisional gubernativo o político y el administrativo están claramente entremezclados. El profesor MORELL OCAÑA ha explicado la doble hipótesis que se halla en la Constitución en relación con este asunto. Así, se da un primer salto conceptual cuando se predica la autonomía no de la Comunidad Local, sino de su ropaje jurídico, el Municipio. Pero más trascendente que éste es el segundo en el que se le reduce a la condición de mera Administración Pública<sup>4</sup>. En efecto, a los órganos políticos de los Municipios estamos acostumbrados a estudiarlos bajo el rótulo de Administración Local, adoptando la metodología jurídica propia de los análisis de los órganos administrativos, con escasa aplicación de las categorías jurídico-públicas adecuadas para el estudio de los órganos políticos.

Es evidente que para ello hay un fundamento histórico muy claro que ya hemos apuntado. Así, los países que importaron el *regime administratif* han considerado a las instituciones locales como entes subordinados al Gobierno central, perfectamente incardinables dentro de los órganos administrativos a los que dirigía. De ello se ha derivado toda una cultura jurídica patentizada en la expresión Administración Local e incluso una despreocupación casi absoluta de los iuspublicistas que estudian la organización política del Estado, quedando su estudio en manos de los administrativistas y su docencia exclusivamente en el campo del Derecho administrativo<sup>5</sup>. La pregunta que podemos hacernos es si el Municipio constitucional formalmente en vigor es susceptible de ser reconducido a un esquema analítico meramente administrativo. En mi opinión ello no es posible, por cuanto hay órganos municipales de extracción democrática elegidos por un sistema análogo al seguido en las Comunidades Autónomas e instituciones centra-

<sup>4</sup> L. MORELL OCAÑA reitera en la obra, no superada hasta la fecha, *El Régimen Local Español*, Madrid, 1988, lo que ya había expuesto en un trabajo anterior.

«El proceso de abstracción del Derecho público va a *hipostasiar* la colectividad en el ente; del mundo jurídico desaparecen el pueblo y la provincia para quedar tan sólo el Municipio y la Entidad Local provincial (...). Y es éste quien asume la condición de persona jurídica; la colectividad no es, cuando más, otra cosa que el *sustrato* del sujeto pero no el sujeto mismo» (p. 38). Más adelante, tras señalar la naturaleza administrativa de la autonomía de los Municipios, concluye: «La Constitución, pues, refleja una segunda y decisiva hipótesis: de la comunidad local en la Entidad que la expresa, y de ésta en una Administración Pública» (p. 42).

<sup>5</sup> Véase L. MORELL OCAÑA, *ob. cit.*, pp. 41 y ss. Véase también A. FANLO LORAS, *ob. cit.*, p. 44.

les, el ejercicio de sus responsabilidades se hace de forma autónoma, y el sistema de funcionamiento y de relaciones muestra en muchas ocasiones la lógica de la relación política, y no de la administrativa. Pero la generalización anterior requiere un breve recordatorio sobre la realidad de las dimensiones de nuestras Entidades Locales. Son conocidos los datos que atestiguan la existencia ficticia del 90 por 100 de los mismos por carecer de la infraestructura administrativa ejecutora de las decisiones de sus órganos de gobierno, los cuales disponen de un ámbito decisional muy reducido, sobre todo por motivos presupuestarios<sup>6</sup>. En no pocas ocasiones, los ediles han de realizar personalmente tareas materiales en lugar de los funcionarios que se ven imposibilitados costear. La autonomía en estos Municipios no existe, como todos sabemos, puesto que su ejecución presupuestaria no suele ser fruto de la opción entre dos o más proyectos políticos alternativos sino asunto de simple acierto en la gestión, con absoluta dependencia para la prestación de la mayor parte de los servicios de las instancias provinciales o autonómicas. Acierto tanto más difícil de conseguir por Concejales que tienen una cualificación profesional ordinariamente muy baja.

Aún podría seguir argumentándose contra esta situación dudosa-mente constitucional con la apreciación de que más imposible aún que la autonomía es la democracia en estos pequeños Municipios. No es éste el lugar de profundizar en ello, pero sí de apuntarlo y huir de los tópicos más frecuentes. En efecto, el ejercicio democrático del poder exige un ámbito decisional mínimo que no existe: sin poder la democracia carece de interés público, es un absurdo. Además se requiere que los cargos electos puedan tomar las decisiones con un mínimo de independencia, desvinculados de los intereses personales y de las relaciones familiares, de parentesco o simplemente de afecto. Pues bien, esta libertad o falta de mediatización en el proceso decisional tampoco existe en estos pequeños Municipios.

La actual división municipal podría tener su sentido en los esquemas decimonónicos, cuando desde la Administración Central se intervenía verticalmente con facilidad, pero no en un marco constitucional que garantiza su autonomía. Y ello con la circunstancia agravante de que el fenómeno de concentración urbana que se sigue viviendo ha reducido considerablemente su número de vecinos. Cercano está sobre

---

<sup>6</sup> Llama la atención la vigencia del viejo estudio, ya clásico en la doctrina española de F. ALBI, *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1966. También, más recientemente, J. M. CASTELLS ARTECHE, «Nueva problemática de las alteraciones de términos municipales», *RAP*, 100-102, vol. III, 1983, y F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Madrid, 1987. Sobre datos, puede consultarse J. M. BENITEZ DE LUGO, *El municipio y sus elementos esenciales*, Madrid, 1986.

problema similar el informe GIANNINI y la reciente tímida reforma italiana<sup>7</sup>.

De lo expuesto, en mi opinión, se deduce que los estudios jurídicos como el que nos proponemos abordar apenas pueden tomar en consideración el inframunicipalismo, barajando como punto de contraste de los datos formales la realidad vivida en los Municipios donde existe verdadera acción de gobierno y ejecución administrativa discernibles. Hay que ponderar, en todo caso, estas conclusiones, con el dato de que la mayoría de los ciudadanos habitamos en Municipios medianos o grandes y, por tanto, alejados de este problema<sup>8</sup>.

El Pleno del Ayuntamiento, en los Municipios que pueden verdaderamente ejercer un grado de Poder público, es el máximo órgano de gobierno en el cual se combinan hechos y modos parlamentarios con actuaciones puramente administrativas<sup>9</sup>. Los espacios político y administrativo tienen una zona de confluencia o intersección, que se aprecia en otros órganos del Poder estatal o autonómico, pero en éste que vamos a estudiar con especial nitidez. Voy a tratar, por tanto, de ubicar cada uno de los elementos que se estudian tradicionalmente sobre el Pleno dentro del ámbito parlamentario o administrativo, según sea su naturaleza predominante, limitado a la normativa general del Estado.

## II. LOS RASGOS PARLAMENTARIOS DEL PLENO DEL AYUNTAMIENTO

### A) LA ELECCIÓN DE LOS CONCEJALES

Los miembros del Pleno —los Concejales— son elegidos siguiendo el esquema básico de las votaciones para las Cámaras legislativas, centrales y autonómicas. Así la Ley Orgánica 5/1985 que regula el Régimen Electoral General (LOREG) tiene una gran parte de su articulación aplicable por igual a todos los órganos compuestos por personas elegidas mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Y es precisamente este rasgo común de los Plenos de Ayuntamiento, Par-

<sup>7</sup> Véase A. FANLO LORAS, «La Ley italiana de 8 de junio de 1990, relativa a las autonomías locales», en *REALA*, núm. 250, 1991, pp. 261 y ss.

<sup>8</sup> En mi opinión, parte de los problemas de estos municipios se halla en el hábito incorregible de legislar uniformemente tanto el sentido horizontal (para todo el territorio nacional) como vertical (para toda clase y tamaño de municipios).

<sup>9</sup> Recuérdese que el artículo 1.1 de la LRBRL señala que: «Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.» Por otro lado, el artículo 140 de la Constitución distingue entre tareas de gobierno y de administración en el seno de las Corporaciones Locales.

lamentos autonómicos y Cortes Generales lo que les hace compartir una naturaleza de representación política democrática muy diferente a la que encontramos en los órganos administrativos típicos. El Pleno se conforma, de este modo, como uno de los instrumentos fundamentales de participación política y vertebración democrática en el seno de la estructura política básica del Estado.

El sistema electoral vigente en nuestro país determina la elección de los representantes mediante listas cerradas y ordenadas otorgando a las direcciones de los partidos unos poderes que están siendo muy criticados recientemente. Es, además, en el ámbito municipal donde tiene una menor justificación, por cuanto la relación directa con los candidatos es posible y frecuente, por un lado, y donde las diferencias entre los programas no afectan a las grandes definiciones políticas, bien alejadas del marco de decisiones municipales, por el otro. La Constitución permite al legislador, en su artículo 140, optar entre un sistema de listas abiertas u otro diferente.

«La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal libre directo y secreto en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en la que proceda el régimen del Concejo abierto.»

Lo cierto es que desde los comienzos de la transición política se instauró el sistema proporcional con listas bloqueadas según la regla D'Hont (para las elecciones municipales, la Ley de 17 de julio de 1978) y la LOREG lo ha confirmado.

La participación en los comicios se realiza ordinariamente a través de los partidos, federaciones o coaliciones. En el supuesto de las agrupaciones de electores el artículo 187.3 de la LOREG exige no menos del 1 por 100 de firmas de inscritos que avalen la candidatura, si nos encontramos en Municipios de menos de 5.000 habitantes; al menos 100 firmas en los comprendidos entre 5.000 y 10.000 habitantes; al menos 500 firmas en los comprendidos entre 10.001 y 50.000 habitantes; al menos 1.500 firmas en los comprendidos entre 50.000 y 150.000 habitantes; al menos 3.000 firmas en los comprendidos entre 150.001 y 300.000 habitantes; al menos 5.000 firmas en los comprendidos entre 300.001 y 1.000.000 de habitantes; y 8.000 firmas en los demás casos.

En cuanto al número de Concejales que componen el Ayuntamiento, el artículo 179.1 de la misma Ley Orgánica establece una escala de

acuerdo con la cual es la población residente la que lo determina <sup>10</sup>. Esta prescripción está directamente vinculada a otra, decisiva también, en el sistema electoral municipal, me refiero a la consideración del Municipio como circunscripción electoral única. A mi juicio, esto guarda una estrecha relación con el diseño general que potencia el instrumento (el partido) frente al representante (el Concejál) dado que la pluralidad de circunscripciones propiciaría una actuación política determinada no sólo por el partido del Concejál, sino por la barriada en la que reside. En todo caso, parece que las dimensiones de la mayoría de nuestras ciudades no aconsejan el cambio de este sistema porque convertiría en distritos uninominales que harían resentirse la proporcionalidad de la representación. Por otro lado, la representación territorial en las Cortes Generales no ha evitado que la disciplina de partido sea preeminente sobre cualquier consideración de origen geográfico. Es verdad también que en las grandes ciudades la aceptación de las barriadas como circunscripción electoral podría suponer un mayor equilibrio en la acción pública del Ayuntamiento, muchas veces inclinada a olvidar algunas zonas.

Una exigencia que tiene poca justificación democrática es la prevista en el artículo 180, por la cual se excluye de representación en el Ayuntamiento a las candidaturas que obtengan menos del 5 por 100 de los votos válidos emitidos. Máxime cuando para las Cortes Generales este porcentaje se reduce al 3 por 100. Los partidos minoritarios, en la medida que se integran al orden institucional, no deben ser observados como un peligro para el funcionamiento de las Entidades Locales, y sí valorando sus imaginativos postulados que en muchas ocasiones son adoptados por los partidos mayoritarios varios años más tarde. Es evidente, de todos modos, que el artículo 180 trata a un tiempo de facilitar la gobernabilidad del Ayuntamiento y alzaprimar a los partidos mayoritarios. Hay dos excepciones a este sistema general que se ha expuesto. El primero es el previsto para los Municipios comprendidos entre los 100 y 250 habitantes, en los que las listas electorales son abiertas pudiéndose votar a cuatro candidatos y, siendo cinco el total de puestos a cubrir. La segunda excepción es el denominado por

<sup>10</sup> La escala es la siguiente:

Hasta 25 residentes.....	5 Concejales
De 251 a 1.000.....	7 Concejales
De 1.001 a 2.000.....	9 Concejales
De 2.001 a 5.000.....	11 Concejales
De 5.001 a 10.000.....	13 Concejales
De 10.001 a 20.000.....	17 Concejales
De 20.001 a 50.000.....	21 Concejales
De 50.001 a 100.000.....	25 Concejales

De 100.001 en adelante un Concejál más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

la Constitución régimen de Concejo abierto. En efecto, la LOREG prevé para los Municipios de menos de 100 habitantes que los vecinos en asamblea sustituyan al Pleno del Ayuntamiento, por lo que desaparece el proceso electoral correspondiente. Como ya se ha comentado, estos pequeños Municipios carecen de interés para nuestro estudio dada su manifiesta inoperancia y su tendencia a la desaparición.

El artículo 23.1 de la Constitución reconoce a «los ciudadanos» el derecho al sufragio activo. La explicitación previa del artículo 13.2 aclara perfectamente su contenido, por cuanto dispone que «solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo que atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales». De este modo, a diferencia de lo prescrito para otros procesos electorales, los extranjeros pueden votar en las elecciones municipales cuando cumplen los requisitos señalados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 176 de la LOREG:

«1. Sin perjuicio de lo regulado en el Título I, Capítulo I de esta ley, gozan del derecho a sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto de los españoles en dichas elecciones en los términos de un tratado.

2. El Gobierno comunicará a la oficina del censo electoral la relación de Estados extranjeros, cuyos nacionales, residentes en España, deban ser inscritos en el censo.»

Por consiguiente, el sufragio activo corresponde a los vecinos y a los extranjeros residentes.

La posibilidad de ser candidato a cualquier elección, sin embargo, queda reducida por la propia Constitución a los que tengan nacionalidad española como puede deducirse claramente del artículo 13.1 que antes hemos citado. Su estructura normativa no ofrece muchas dudas: una regla, sólo los españoles son titulares de estos derechos políticos; y una excepción: salvo el derecho a sufragio activo en las elecciones municipales, por razón de reciprocidad. Los recientes acuerdos de Maastricht por los que se modifica el Tratado fundacional de la CEE incluyen la extensión del sufragio pasivo a todos los europeos en las elecciones locales. El debate en este momento sobre la necesidad de reforma constitucional se halla candente, aunque sólo en los medios de comunicación. En espera de pronunciamientos doctrinales solventes sobre la materia, me parece que el tenor literal del artículo 13, no ofrece muchas dudas al respecto <sup>11</sup>.

<sup>11</sup> En fase de corrección de pruebas ya puede afirmarse que el derecho a sufragio pasivo

Los supuestos de inelegibilidad son los mismos señalados con carácter general. No obstante, y sin justificación aparente, el artículo 177 de la LOREG extiende estos casos sólo para las elecciones locales a aquellos deudores directos o subsidiarios de la correspondiente Corporación contra quienes se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial. En cuanto a la incompatibilidad para el ejercicio del cargo, el artículo 178.2 la extiende a:

«a) Los Abogados y Procuradores que dirijan o representen en procedimientos judiciales o administrativos contra la Corporación, con excepción de las acciones a que se refiere el artículo 63.1.b) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local <sup>12</sup>.

b) Los Directores de Servicios, funcionarios o restante personal activo del respectivo Ayuntamiento y de las Entidades y establecimientos dependientes de él.

c) Los Directores Generales o asimilados de las Cajas de Ahorros Provinciales y Locales que actúen en el término municipal.

d) Los contratistas o subcontratistas de contratos cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación Municipal o de establecimientos de ella dependientes.»

El supuesto previsto en el apartado d) necesita una interpretación no literal (¿un Concejál no podrá tomar un autobús de la Empresa Municipal de transporte urbano de viajeros?). Lo lamentable es que esta deficiente articulación abre la puerta al incumplimiento generalizado tanto en supuestos justificados como en los no justificados <sup>13</sup>.

## B) EL ESTATUTO DEL CONCEJAL

Los miembros de las Corporaciones Locales tienen un Estatuto propio orientado a facilitar el ejercicio de sus funciones. El esquema es similar al de los parlamentarios pero mucho más atenuado, según se establece en la LBRL (arts. 73 a 79). Siguiendo lo previsto en esta ley podemos sintetizarlo de la siguiente manera.

---

ha sido reconocido, tras la modificación de la Constitución, artículo 13.2, aprobada por las Cortes Generales y publicada en el BOE de 28 de agosto de 1992.

<sup>12</sup> Es el supuesto en el que sea el propio Concejál el que impugne un acto tras haber votado en contra del mismo.

<sup>13</sup> Véase L. MORELL OCAÑA, *ob. cit.*, p. 410.

a) *Derechos a prerrogativas y honores*

El párrafo segundo del artículo 79 prevé que las legislaciones estatal y autonómica otorguen honores y distinciones a los Concejales. No ha tenido desarrollo notable esta previsión, probablemente porque en la actualidad no se valoran los aspectos simbólicos sin consideraciones crematísticas. En cuanto a las prerrogativas, que también se referencian, la posición del Concejal ante el orden jurisdiccional es similar a la de cualquier ciudadano. A diferencia de los parlamentarios, que gozan de la inmunidad e inviolabilidad —privilegios en franca decadencia—, el Concejal responde de sus actos ante el órgano ordinario y sin privilegio procesal alguno. Es cierto, de todos modos, que las opiniones vertidas en el debate político son tratadas con un especial cuidado por la jurisprudencia para garantizar el ejercicio de sus funciones, lo cual en la práctica cualifica su posición en cuanto a la libertad de expresión respecto de los demás ciudadanos.

b) *Derechos laborales*

Estos derechos tratan de garantizar que el ejercicio del cargo de Concejal no perjudique sus intereses profesionales, al tiempo que se trata de garantizar la objetividad en su gestión. Así, los funcionarios de otras Administraciones que accedan a un cargo de Concejal con dedicación exclusiva quedarán en situación de servicios especiales. Igualmente los funcionarios de la propia Corporación aunque no tengan ese régimen de dedicación pasarán a la misma situación. El personal laboral tiene análogos derechos pero ajustado a la normativa específica (art. 74.1 y 2 de la LBRL).

Otro derecho importante para garantizar la actividad del Concejal es la prohibición de traslado que durante el período de mandato se impone a las Administraciones o empresas en las que prestara sus servicios (art. 74.3 de la LBRL). Además podrán ausentarse de su puesto de trabajo por el tiempo necesario para asistir a las sesiones del Pleno, Comisiones y atención a las Delegaciones de que forme parte o desempeñe (art. 75.4 de la LBRL).

c) *Derecho de retribución e indemnización*

El Concejal puede prestar sus servicios en exclusiva al Ayuntamiento, en cuyo caso recibirá las retribuciones correspondientes además de su derecho a ser dado de alta en el Régimen General de la Seguridad

Social (art. 75.1). La percepción de estas retribuciones es incompatible con remuneraciones procedentes de cualquier otro presupuesto público. Ello no obstante, el ROF en su artículo 133 permite otras ocupaciones que no causen detrimento a su dedicación, mediando una previa declaración formal de compatibilidad por parte del Pleno.

Los Concejales sin dedicación exclusiva, por su parte, tienen derecho a la indemnización correspondiente como compensación por la asistencia a reuniones o por los gastos que les origine el ejercicio del cargo (arts. 75.2 LBRL y 13.5 y 6 ROF).

#### d) *Derecho de información*

El reconocimiento de este derecho trae su causa en que el Concejil no está integrado en el aparato administrativo del Municipio; se trata de un cargo político que necesita conocer el grado de ejecución de los acuerdos del Pleno para poder realizar sus funciones correctamente. Para ello el artículo 77 de la LBRL señala:

«Todos los miembros de las Corporaciones Locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.»

El ROF, por su parte, hace una interpretación extensiva de este precepto estableciendo el silencio positivo a los cinco días de presentada la petición y obligando a los servicios administrativos directamente a proporcionar la información en algunos supuestos (arts. 14 y 15).

#### e) *El Registro de intereses*

Como medida preventiva de posibles actuaciones irregulares de los corporativos que tiendan a favorecer intereses particulares antes que públicos, el artículo 75.5 de la LBRL exige a los Concejales una declaración previa de sus bienes y actividades privadas que proporcionen ingresos económicos. Este deber habrá de cumplirse voluntaria pero no potestativamente; esto es, no cabe la ejecución subsidiaria, dado que afecta al derecho a la intimidad. El desarrollo que del mismo hace el ROF limita el acceso al conocimiento de los datos a quienes puedan demostrar un interés legítimo directo, excluyéndose toda posibilidad de uso público de los datos. Como puede apreciarse, la naturaleza de este Registro es similar a la prevista en el artículo 160.2 de

la LOREG y en los artículos 26 y 18 de los Reglamentos del Senado y Congreso, respectivamente.

f) *El deber de cumplimiento de obligaciones*

Como nos recuerda el profesor MORELL, el núcleo de la posición jurídica del Concejal es su derecho a participar en las sesiones de los órganos municipales<sup>14</sup>. Será estudiado más adelante. Pero este derecho se torna deber cuando es observado desde la perspectiva de la institución y, además, así ha sido formalizado, completándose el esquema con el establecimiento de la correspondiente sanción a su incumplimiento. Este es el tenor explícito del artículo 78.4 de la LBRL:

«Los Presidentes de las Corporaciones Locales podrán sancionar con multa a los miembros de los mismos por falta no justificada de asistencia a las sesiones o incumplimiento de sus obligaciones en los términos que determine la Ley de la Comunidad Autónoma y, supletoriamente, a la del Estado.»

Se ha argumentado para explicar esta disposición, que tiene antecedentes históricos, por otra parte, la existencia de una relación especial de sujeción entre el Concejal y el Municipio, lo cual habilitaría una potestad disciplinaria<sup>15</sup>. El límite pecuniario de las sanciones es el previsto en el artículo 73 del Texto Refundido, según señala el artículo 18 del ROF.

En el Reglamento del Congreso también se prevén sanciones para quienes incumplan sus obligaciones, significativamente la pérdida de sus asignaciones económicas, medida que considero también puede practicarse en las Entidades Locales<sup>16</sup>.

C) LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL PLENO

El esquema parlamentario de Gobierno municipal que diseña la LBRL y sus normas de desarrollo exige el abandono de la idea simplista de que el Pleno es un órgano, preeminente si se quiere, pero uno más dentro de la arquitectura municipal. En efecto, además de las sesiones plenarias, existen varios elementos con una existencia funcio-

<sup>14</sup> En *ob. cit.*, p. 511.

<sup>15</sup> L. MORELL OCAÑA, *ob. cit.*, p. 533.

<sup>16</sup> Véase F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1990, pp. 134 y 135. Véanse igualmente los artículos 15 y 99 de los Reglamentos del Congreso y Senado, respectivamente.

nal, en todo o en parte, respecto de este órgano, por lo que es preciso su estudio conjunto. Así, puede entenderse que el Pleno es un órgano complejo, en el cual el ejercicio propio de las competencias está reservado a la decisión en sesiones plenarias, pero tiene varios órganos auxiliares para la toma de acuerdos. Al menos, debemos señalar el Presidente, las Comisiones Informativas, la Junta de Portavoces y los grupos políticos; todos ellos contribuyen a que el funcionamiento del Pleno alcance los niveles de participación democrática y eficacia exigibles.

#### a) *El rol del Alcalde*

El Alcalde además de ser un órgano de gobierno del Ayuntamiento, tiene atribuidas una serie de funciones en orden al correcto actuar del Pleno. En el cumplimiento de las mismas debe abandonar su posición partidista inherente a sus tareas ejecutivas para garantizar la vida plural que el orden democrático requiere. La singularidad municipal más importante respecto de los Parlamentos es que la presidencia de éstos recae en una persona distinta del jefe del ejecutivo. Por el contrario, el Presidente del Pleno en los Ayuntamientos es el Alcalde, lo cual dificulta la imparcialidad de su actuación en las sesiones, pero simplifica, sin duda, el esquema organizativo municipal.

Pueden sintetizarse sus funciones del siguiente modo:

— Convocatoria de sesiones. El Alcalde convoca todas las sesiones del Pleno fijando el orden del día y velando porque los Concejales dispongan de la información necesaria, así como de que las Comisiones Informativas hayan conocido previamente los asuntos que se debatirán (arts. 78 y 82 del ROF).

— Ordenación de los debates y votaciones. Esto incluye la apertura y levantamiento de la sesión, la concesión del uso de la palabra, la llamada a la cuestión y el planteamiento claro y conciso de los términos de la votación (arts. 94 y 98 del ROF).

— Policía de la sesión. El Alcalde podrá llamar al orden a cualquier Concejales que profiera palabras o vierta conceptos ofensivos, produzca interrupciones u otras alteraciones o pretenda hacer uso de la palabra sin el permiso correspondiente. Después de tres llamadas al orden, podrá expulsar de la sala al Concejales infractor. Igualmente podrá expulsar de la sala al público cuando altere el normal funcionamiento de la sesión (arts. 95 y 88 del ROF, respectivamente).

— Resolución de empates. En realidad, el Alcalde es un Concejales más a la hora de votar, careciendo de cualquier privilegio, dado que el principio democrático en toma de acuerdos no admite excepciones. Hay, no obstante, un supuesto especial en que su posición se cualifica, se trata de la resolución de los casos de empate en las votaciones. Para

que pueda ejercitar esta prerrogativa es preciso que el empate se haya reiterado en una segunda votación [art. 46.2.d) de la LBRL].

— Publicidad de los acuerdos. El artículo 41.25 del ROF encomienda al Alcalde la publicación de los acuerdos, tarea consustancial a la presidencia de las Asambleas Parlamentarias, a diferencia de la ejecución de los acuerdos que también le encomienda el mismo artículo pero que es tarea más propia de los órganos administrativos.

#### b) *Las Comisiones Informativas*

El debate sobre asuntos que no han tenido un estudio previo convertiría a las sesiones del Pleno en interminables, dificultándose su verdadera función. Por ello, las Comisiones Informativas realizan un análisis previo del que se deriva una propuesta concreta que será la finalmente aprobada o rechazada por el Pleno. Así lo ha señalado el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1985, de 6 de marzo resaltando que las Comisiones Informativas «son órganos sólo en sentido impropio y en realidad meras divisiones internas del Pleno Municipal, carente de competencia decisorias propias y cuya función se reduce a preparar las decisiones de aquél, estudiando e informando previamente sobre los asuntos que debe resolver».

Atendiendo tal necesidad, la LBRL recoge de una forma no muy explícita la posible creación de este órgano auxiliar en el artículo 20.3, donde otorga a todos los grupos políticos integrantes de la Corporación el derecho a participar, mediante la presencia de Concejales pertenecientes a los mismos, en los órganos complementarios del Ayuntamiento que tengan por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno.

Cada Ayuntamiento determinará el número de Concejales que deban tener las Comisiones, las cuales serán presididas por el Alcalde o Concejales en quien delegue; acudiendo aquellos miembros de la Corporación que determinen los grupos políticos mediante escrito de los Portavoces dirigido al Alcalde (art. 125 del ROF). Sobre la proporcionalidad en la representación de los grupos en las Comisiones sigue existiendo una casuística no exenta de polémica. El criterio general ya fue señalado por el Tribunal Constitucional del siguiente modo:

«La composición no proporcional de las Comisiones Informativas vendrían a falsear, en consecuencia, el funcionamiento del Ayuntamiento en Pleno, tanto en lo que toca al ejercicio de las competencias decisorias que la ley le atribuye, como en lo que respecta a la función intrínseca a todo órgano representativo, de controlar, discutir y criticar la actuación de todos aquellos órga-

nos de gobierno y administración que no emanan directamente de la elección popular. La vinculación de todos los poderes públicos a la Constitución (art. 9.1 CE) obliga en consecuencia a los Ayuntamientos al respeto de esta proporcionalidad que, naturalmente, no implica la necesidad de que cada una de las Comisiones sea reproducción exacta, a escala menor, del Pleno Municipal, sino sólo la de que, en cuanto la diferencia cuantitativa y otras consideraciones objetivas lo hagan posible, al fijar la composición de las Comisiones se procure dotar de presencia en ellos a las fuerzas políticas presentes en el Pleno»<sup>17</sup>.

A pesar de la claridad del principio, en la práctica surgen numerosos conflictos. Tal es el caso resuelto recientemente por el Tribunal Supremo en el que se estudiaba un recurso planteado por un partido con un único representante en el Ayuntamiento, el cual solicitó estar en todas las Comisiones. Tal pretensión es rechazada por absurda ya que en ese supuesto las Comisiones estarían compuestas por la totalidad de miembros del Pleno, lo cual atenta contra la lógica de la propia institución. El Tribunal Supremo entiende que lo determinado en el ROF, artículo 125.b), y por el Tribunal Constitucional respecto del artículo 23.1 de la Constitución se cumple cuando al Concejal único se le da participación en algunas pero no en todas las Comisiones Informativas<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Es el fundamento jurídico núm. 2 de la STC 32/1985, de 6 de marzo. Una exposición extraordinariamente útil es la realizada por M. RAZQUIN LIZARRAGA en el núm. 122 de la RAP, 1990, pp. 259 y ss., titulada «Tribunal Constitucional y Entes Locales: La jurisprudencia constitucional sobre el Régimen Local».

<sup>18</sup> Los fundamentos jurídicos núms. 4 a 7 de la STS de 29 de noviembre de 1990 (Ar. 8833), ponente César González Mallo, dicen:

«Cuarto. El artículo 125.b) del ROF establece que la composición de las Comisiones Informativas deberá acomodarse a la proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos, representados en la Corporación, pero en este caso, aunque formalmente no estén constituidos los grupos políticos, dicha proporcionalidad debe ser también respetada, pues si un partido político con un único representante hubiere de formar parte de todas las Comisiones Informativas, la proporcionalidad entendida en la forma errónea pretendida por el recurrente convertiría a todos los órganos complementarios de un Ayuntamiento, incluidos los órganos desconcentrados y descentralizados, en verdaderos Plenos, llegándose al absurdo de que todas las Comisiones Informativas estarían integradas por todos los Concejales, constituyendo verdaderos Plenos que habrían de emitir informes y dictámenes sobre asuntos que más tarde decidiría el Pleno constituido por los mismos concejales.

Quinto. Constituidas por acuerdo plenario cinco Comisiones Informativas en el Ayuntamiento de Arnauero, integradas por cuatro, seis, cinco y cuatro Concejales, con un total de 23, matemáticamente, con las correcciones necesarias, en dichas Comisiones Informativas deberían participar 10,22 Concejales del PP, 7,66 del grupo independiente y 2,55 por cada uno de los partidos PSOE y CDS, por lo que al conceder al Concejal elegido de la lista del PSOE representación en tres Comisiones Informativas se ha cumplido la proporcionalidad legalmente exigida.

Sexto. Ya se señaló que la adscripción a cada Comisión Informativa se realizaría, de acuerdo con el artículo 125.c) del ROF, previo escrito del portavoz dirigido al Alcalde, en este caso a petición del propio interesado, dándose cuenta al Pleno, que es en definitiva el órgano que

Al igual que en los Parlamentos, las Comisiones Informativas pueden ser permanentes o especiales. Las primeras tienen atribuido el conocimiento de los asuntos de cada una de las grandes áreas en que se estructuran los servicios corporativos (art. 124.2 del ROF). De este modo, son frecuentes, entre otras, los de urbanismo, cultura, servicios sociales, saneamiento, tráfico y régimen interior. Sólo hay una cuya existencia resulta preceptiva en el organigrama municipal, me refiero a la Comisión Especial de Cuentas. En efecto, el artículo 116 de la LBRL prescribe que las Cuentas anuales se someterán antes del uno de junio a informe de una Comisión Especial de Cuenta de la Entidad Local, la cual estará constituida por miembros de los distintos grupos políticos integrantes de la Corporación.

En algunos Reglamentos Orgánicos se permite la participación con voz pero sin voto de representantes de asociaciones vecinales. A mi juicio, nada impide que así pueda hacerse si se tiene en cuenta que ello ahorra la creación y funcionamiento de los Consejos sectoriales, sobre cuya vitalidad institucional no tengo noticia alguna. Los dictámenes de las Comisiones Informativas tienen carácter preceptivo pero no vinculante. Se admiten excepciones a la preceptividad por motivos de urgencia (art. 126 del ROF).

Las Comisiones Informativas especiales, por otra parte, pueden ser creadas por el Pleno con carácter temporal para el estudio de un asunto concreto. Se extinguen una vez que hayan dictaminado o informado, salvo que el acuerdo plenario se dispusiera otra cosa (art. 124.3 del ROF).

Hay una reglas especiales de funcionamiento de estas Comisiones en los artículos 134 a 138 del ROF. Allí se prevé el régimen de sesiones y dictámenes, remitiéndose supletoriamente a las disposiciones sobre funcionamiento del Pleno.

### c) *Los grupos políticos*

Establecido como está por nuestra Constitución que los partidos políticos son el cauce ordinario de participación, el corolario lógico es que la actuación de los representantes elegidos bajo unas mismas siglas observen una actitud próxima o idéntica ante un mismo problema a resolver. Para ello es práctica ineludible su organización y por ende el reconocimiento institucional, dentro del Ayuntamiento en nuestro

---

decide la adscripción de los Concejales a las Comisiones Informativas, que por supuesto no han de ser necesariamente las deseadas por cada grupo o Concejal.

Séptimo. En definitiva, si en cuanto al Concejal recurrente se ha respetado la proporcionalidad legalmente establecida y el Pleno del Ayuntamiento ha decidido su adscripción a determinadas Comisiones Informativas, no se ha vulnerado el artículo 23.1 de la Constitución.»

caso. Como ya se ha comentado, el sistema electoral vigente potencia el desarrollo de los partidos como columna vertebral de todo el funcionamiento democrático y ello no puede reducirse a la actividad preparatoria de las elecciones, sino que ha de continuar a lo largo de la legislatura para garantizar el cumplimiento del programa, o la coherencia interna del partido, al menos.

Desde una perspectiva estrictamente técnica no es posible reconocer naturaleza de órgano a los grupos políticos, pero reconocerles sólo el carácter de mera asociación voluntaria de Concejales es infravalorar su posición. En nuestro sistema político los Ayuntamientos realizan sus tareas, y se vertebran órganos tan decisivos como la Comisión de Gobierno o el propio Alcalde, mediante acuerdos previos entre los grupos políticos que se convierten, de este modo, en los verdaderos actores de la política municipal. La LBRL no formaliza su entidad, pero recordemos que el artículo 20.3 da por supuesta su existencia al reconocerles su derecho a participar en las Comisiones Informativas. Derecho especialmente destacable porque el tenor literal del precepto sitúa como titular del mismo a los grupos políticos y no a los Concejales. El ROF, por su parte, regula su funcionamiento en los artículos 23 a 29 incorporando a la vida municipal las experiencias y estructura general de los grupos parlamentarios de las Cortes Generales.

Así, en virtud del artículo 24, antes de transcurridos cinco días tras la constitución del Ayuntamiento los integrantes de cada grupo dirigirán un escrito al Alcalde en el que se hará constar su composición y la designación del portavoz del mismo. Obsérvese que ello ha ocurrido después de la realización del acto más trascendente de la política municipal cual es la elección del Alcalde, pero su no existencia formal no impide el que *de facto* los futuros grupos municipales se hayan reunido, cuando fuera necesario, para pactar la elección del Alcalde y el programa de gobierno si fuese necesario <sup>19</sup>.

Parece discutible teóricamente la preceptividad de la pertenencia de todos los Concejales a algún grupo, por no preverlo la LBRL, pero este dato formal no puede hacernos desconocer la realidad según la cual en cada Ayuntamiento funcionan con gran vitalidad los grupos políticos, previéndose además la existencia de un grupo mixto al que se acogen los que por su número no alcancen a constituir uno propio. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 172/1988, de 3 de octubre, reconoce a todos los Concejales el derecho a pertenecer a un grupo municipal, lo cual se satisface con la integración en el mixto. El Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de mayo de 1988 (Ar. 4194) se había pronunciado en el mismo sentido al considerar legítima la exigencia de un número mínimo de Concejales, como suelen hacerlo los Regla-

<sup>19</sup> Véase F. SANTAOLALLA, *ob. cit.*, pp. 137 y ss.

mentos Orgánicos, para constituir grupo y remitiendo al mixto a quienes no lo alcancen. Como es lógico, nadie puede pertenecer simultáneamente a más de un grupo (art. 23.2 del ROF).

Las funciones que llevan adelante los grupos políticos los convierten, como se apuntó, en los verdaderos actores de la política municipal. Así, designan al portavoz que contribuirá a la determinación del orden del día de la sesión del Pleno y defenderá las posiciones del grupo en la misma; además, establecerá qué Concejales han de participar en los denominados órganos complementarios de gobierno, en especial las Comisiones Informativas. Tal protagonismo les da derecho al uso de locales para celebrar reuniones internas o con asociaciones de intereses colectivos (arts. 27 y 28 del ROF).

#### d) *La Junta de Portavoces*

En la legislación general de Régimen Local no se reconoce su existencia institucionalizada, sin embargo muchos Reglamentos Orgánicos han reproducido en el seno de las Corporaciones Locales la actuación de este órgano típicamente parlamentario. En todo caso, de forma indirecta se admite su existencia, por ejemplo, en el artículo 82.1 del ROF que habilita al Alcalde para consulta con los portavoces de los grupos el orden del día de cada sesión. En la práctica, además de esta función, suelen debatir sin carácter regular problemas específicos que tienen una urgencia o trascendencia superior a la ordinaria.

### D) FUNCIONES DEL PLENO

Hasta ahora hemos visto las similitudes entre los Parlamentos y el origen y estructura del Pleno del Ayuntamiento. Cuando examinamos las funciones de este último también advertimos analogías importantes. Puede decirse que todos los rasgos de la actividad parlamentaria se encuentran en el marco jurídico y funcional del Pleno.

#### a) *La potestad normativa*

Esta potestad reconocida formalmente en el artículo 4.1 de la LBRL es consustancial a la autonomía que la Constitución otorga a los Municipios. Cuando la Norma Suprema diseña la estructura de los Poderes públicos del Estado en orden a la garantía viva del principio democrático, ya está decidiendo también el otorgamiento a éstos de potestades normativas. Tal es el caso de los Municipios. No es lugar aho-

ra para entrar en el debate que con tanto rigor ha suscitado FANLO LORAS<sup>20</sup> sobre el fundamento de la autonomía local y de las potestades derivadas de ella. Personalmente creo que la doctrina sobre la autonomía que propuso PAREJO ALFONSO es la que mejor se adecua a lo que estamos exponiendo<sup>21</sup>. Esto es, la ley es el marco de actuación de las normas locales y no es necesaria la previa habilitación; ésta sólo será precisa allí donde exista una reserva de ley.

Las normas que proceden del Pleno del Ayuntamiento tienen naturaleza reglamentaria puesto que la autonomía reconocida a los Municipios es administrativa y no política, según la clasificación más frecuente, y que asumió el Tribunal Constitucional en su temprana Sentencia 4/1981, de 2 de febrero. Como ha recordado el profesor MARTÍN MATEO hay que acoger con reservas esta distinción dada la imposibilidad de aislar una aséptica función ejecutiva<sup>22</sup>. La consecuencia práctica más importante de la naturaleza reglamentaria de las normas locales es la posibilidad de someterlos al control judicial ordinario.

El ámbito sobre el que se proyecta esta potestad reglamentaria es muy amplio, pero a efectos sistemáticos cabe decir que, por un lado, se extiende a los aspectos organizativos internos y, por otro, sobre los derechos de los vecinos.

— Reglamentos organizativos. El artículo 22.2.d) de la LBRL otorga al Pleno la competencia para aprobar el *Reglamento Orgánico*. En él se incluirán la creación y el régimen de funcionamiento de los denominados órganos complementarios de gobierno. Igualmente, podrá contener la estructura básica de la Administración, tanto en su vertiente material (departamentos) como funcional o territorial, si hubiera descentralización. Creo que también pueden incluirse en este apartado de reglamentos organizativos a los que regulan el funcionamiento y utilización de los servicios municipales, así como la aprobación de los Estatutos de las Mancomunidades o de los organismos de naturaleza consorcial que requieran de la intervención del Pleno; y es precisamente su intervención la que les otorga naturaleza reglamentaria.

— Las Ordenanzas. Los reglamentos municipales que regulan derechos y libertades de los vecinos en nuestro Derecho se han denominado tradicionalmente Ordenanzas, y así viene recogido también en el citado artículo 22.2.d) de la LBRL. Como señala MORELL OCAÑA, la literatura jurídico-administrativa los ha denominado frecuentemente ordenanzas de policía y buen gobierno proyectando su ámbito material a la seguridad pública, circulación urbana, normas urbanísticas, poli-

<sup>20</sup> Me refiero a su obra ya citada *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*.

<sup>21</sup> Véase su obra *La garantía institucional de las autonomías locales*, Madrid, 1981.

<sup>22</sup> Con sus artículos «Administración Local y Constitución», *REALA*, núm. 225, 1985, p. 16; y «El gobierno municipal», en el núm. 227 de la misma revista, pp. 411 y ss.

cía de salubridad y regulación de abastos y libertades comerciales<sup>23</sup>. En el ámbito tributario también interviene el Pleno. Así, el artículo 106.2 de la LBRL dispone que «la potestad reglamentaria de las Entidades Locales se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección».

b) *La dirección de la actividad de gobierno*

Una de las funciones más características en el sistema parlamentario es la de dirigir la actividad de gobierno otorgando a las Asambleas la posibilidad de tomar las decisiones más importantes sobre este particular. En el caso de los Ayuntamientos, el Pleno cumple con estas tareas como se expone a continuación:

— *Investidura del Alcalde.* El sistema de elección del Alcalde es muy parecido al que se establece en la Constitución para la elección del Presidente del Gobierno, aunque se simplifica notoriamente el procedimiento. Así, según el artículo 196 de la LOREG podrán ser candidatos a la elección los cabezas de lista de cada candidatura. Para superar con éxito esta elección y ser nombrado Alcalde se necesita obtener mayoría absoluta en la única vuelta que se prevé. En caso de no ocurrir así, será proclamado Alcalde el Concejal que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente Municipio. Como puede apreciarse, el procedimiento automático trata de garantizar la estabilidad institucional del Ayuntamiento propiciando que el debate sobre la figura del Alcalde no alcance a los pactos entre los partidos políticos que pueden contribuir a la gobernabilidad. Sistemas muy parecidos, como se sabe, existen en los Estatutos de muchas Comunidades Autónomas<sup>24</sup>.

— *La moción de censura.* La permanencia en el cargo del Alcalde viene determinada por la confianza que el Pleno tenga en él. Esto es, si se articula a lo largo de la legislatura una mayoría de Concejales contraria a su gestión y disponen de un candidato para sustituirle ello es perfectamente posible. El artículo 197 de la LOREG, en relación con el 22.3 de la LBRL, establece lo que se conoce como voto de censura constructivo. Por ello, la moción debe contener un candidato que, en este caso, puede ser cualquier Concejal. Como requisito para su presentación se exige la firma de un tercio de los corporativos, los cuales no podrán volver a reiterar una pretensión semejante durante el mis-

<sup>23</sup> Véase L. MORELL OCAÑA, *ob. cit.*, pp. 192 y ss.

<sup>24</sup> Véase, a título de ejemplo, el artículo 20 de la LO 10/1982, de 10 de agosto, de Amojoramiento del Fuero de Navarra.

mo período de mandato. Para que la moción de censura prospere se requiere su aprobación por mayoría absoluta <sup>25</sup>.

— Las mociones ordinarias. A través de las mociones que aprueba el Pleno se señalan a los demás órganos determinadas direcciones de actuación gubernativa. Según el artículo 97.3 del ROF, por moción hay que entender una propuesta que se somete directamente al Pleno oralmente o por escrito en las sesiones ordinarias antes de pasar al turno de ruegos y preguntas. Previamente al debate sobre su contenido, y eventual aprobación, el Pleno habrá de ratificar la urgencia.

— Los ruegos. Es otra forma de intervención en la dirección del gobierno municipal, si bien de ellos no se deriva ninguna obligación jurídicamente exigible. Según el artículo 97.6 del ROF, ruego es la formulación de una propuesta de actuación dirigida a alguno de los órganos del gobierno municipal; cabe su debate pero en ningún caso su sometimiento a votación. Pueden plantear ruegos todos los miembros de la Corporación o los grupos municipales a través de sus portavoces. Los ruegos pueden presentarse oralmente o por escrito y serán debatidos en la sesión siguiente, salvo que el Alcalde considere conveniente hacerlo en la misma.

### c) *Funciones de control de los demás órganos municipales*

De forma parecida a lo que hacen los Parlamentos para controlar la actividad del Gobierno, el Pleno del Ayuntamiento tiene atribuida la responsabilidad de controlar y fiscalizar los demás órganos de gobierno. En el ROF se encuentran los siguientes:

— Comparecencias de Concejales delegados. Estos responsables de un área de gestión administrativa podrán ser obligados por acuerdo del Pleno a comparecer en la siguiente sesión al objeto de responder a las preguntas que se le formulen sobre su actuación (art. 105).

— Debate general sobre la gestión de la Comisión de Gobierno. Viene prevista en el artículo 106 del ROF. Este debate puede ser instado por el Alcalde o a solicitud de una cuarta parte, al menos, de los Concejales. A tal efecto, se convocará una sesión extraordinaria de carácter monográfico en la que se formularán preguntas y respuestas, así como opiniones valorativas sobre la gestión. Como conclusión, pueden presentarse mociones de reprobación, en cuyo caso se incluirán en el orden del día de la siguiente sesión.

— Las preguntas. En toda sesión ordinaria existe un turno obligatorio de preguntas. En este punto todos los miembros del Pleno po-

<sup>25</sup> Véase el artículo de J. A. LÓPEZ PELLICER, «La moción de censura al Alcalde», en *REALA*, núm. 247, 1990, pp. 433 y ss.

drán interpelar a cualquiera de los titulares de los órganos de gobierno municipal. Las preguntas presentadas por escrito con veinticuatro horas de antelación se contestarán en la propia sesión ordinariamente. Las que se formulen, tanto orales como escritas, durante el desarrollo de la sesión serán contestados en la siguiente, salvo que el interpelado quiera darle respuesta inmediata (art. 97.7 del ROF).

d) *Funciones económico-financieras*

No es necesario insistir en que el contenido y eficacia de los programas de actuación municipal están directamente vinculados a las determinaciones presupuestarias. Pues bien, estas responsabilidades que en la esfera estatal o autonómica corresponden al Parlamento, están atribuidas al Pleno en el ámbito local. Este órgano aprobará, por consiguiente, las Ordenanzas tributarias y los Presupuestos del Ayuntamiento, así como sus modificaciones; igualmente, la disposición de los gastos en los asuntos de su competencia y las cuentas.

e) *Acuerdos de especial trascendencia política*

Hay decisiones que tienen consecuencias de gran relieve para el Municipio por lo que la LBRL excluye su posible resolución por cualquier órgano que no sea el Pleno del Ayuntamiento. Siguiendo el esquema del artículo 47.2, estos asuntos son:

- Creación y supresión de Municipios.
- Alteración de los términos municipales.
- Creación, modificación y supresión de Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio para la administración descentralizada de núcleos de población separados.
- Alteración del nombre y de la capitalidad del Municipio.
- Aprobación de la delimitación del término municipal.

La legislación vigente exige, además, una mayoría especialmente cualificada como es la de dos terceras partes del número de hecho que representen, al menos, la mayoría absoluta del número legal de Concejales para que puedan aprobarse los anteriores asuntos<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> El artículo 47.3, por su parte, exige el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros en los siguientes supuestos:

«a) Aprobación y modificación del Reglamento Orgánico propio de la Corporación.  
b) Creación, modificación o disolución de Mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como aprobación y modificación de sus Estatutos.

## E) LAS SESIONES DEL PLENO

En las sesiones del Pleno se concentra toda una labor preparatoria de proyectos o propuestas que alcanzan su último estadio en el momento de la votación, tras el debate. A partir de ese momento son normas o acuerdos en fase de ejecución imputables al máximo órgano de representación municipal que colegiadamente ha decidido asumirlos. El Pleno en sesión es el órgano constituido, ejerciendo sus potestades ante los vecinos de forma democrática e incluso en el espacio físico (Salón de Plenos) y con un procedimiento reservado en nuestro ámbito cultural a las celebraciones de reconocida trascendencia. Así ocurre también con otros poderes públicos, especialmente el judicial. Por ello, la sesión municipal es el momento preeminente del debate político, además de convertirse en el lugar donde se producen decisiones jurídicamente vinculantes fruto del sumatorio de la voluntad colegiada de los Concejales. La LBRL en su artículo 46 dispone un sencillo sistema de funcionamiento del Pleno que ha sido prolijamente desarrollado por el ROF. Veamos sus rasgos fundamentales:

### a) *Clases de sesiones*

Hay dos tipos fundamentales de sesiones, la ordinaria y la extraordinaria. Ello no obstante, hay que entender que la sesión constitutiva del Ayuntamiento prevista en la LOREG para la toma de posesión de los Concejales y elección del Alcalde está al margen de esta clasificación dada su singularidad; su convocatoria viene establecida por la ley y su periodicidad es cada cuatro años.

La actividad normal del Pleno se desarrolla en *sesiones ordinarias*, las cuales tendrán una periodicidad preestablecida por el propio Pleno, para facilitar la presencia de los Concejales. La frecuencia mínima es de una cada tres meses. En estas sesiones, además de los asuntos que corresponda, se aprueban las actas de las sesiones anteriores y se incluirá siempre el punto de ruegos y preguntas, para control ordinario de las acciones de gobierno.

---

j) Separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y ratificación del despido disciplinario del personal laboral.

k) Enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 10 por 100 de los recursos ordinarios de su Presupuesto.

l) Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.

ll) Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o Instituciones públicas.

m) Las restantes materias determinadas por la Ley.»

Las *sesiones extraordinarias*, a diferencia de las anteriores, se convocan para tratar uno o varios asuntos concretos que por algún motivo no pueden esperar a ser resueltos en la próxima sesión ordinaria. La decisión de convocar este tipo de sesión corresponde al Alcalde o a una cuarta parte, el menos, de los Concejales. En este último caso su celebración no podrá demorarse más de dos meses. A veces un asunto debe ser resuelto inmediatamente, por lo que no puede cumplirse con la legalidad de convocar con al menos dos días hábiles de antelación. Este tipo de sesiones en las que no se puede cumplimentar los plazos de la convocatoria son las denominadas *extraordinarias urgentes*. Dada esta inicial irregularidad, la validez de sus acuerdos queda vinculada a una previa ratificación de la urgencia por el Pleno. En caso de no obtenerse la ratificación se levantará la sesión sin tratar la materia correspondiente (arts. 77 a 79 del ROF).

#### b) *La convocatoria*

La decisión de recurrir al Pleno del Ayuntamiento corresponde al Alcalde<sup>27</sup>. Pueden establecerse dos clases de convocatorias, las preceptivas y las potestativas. Las sesiones ordinarias tienen una periodicidad preestablecida, como sabemos, por lo que el Alcalde debe convocar sin margen a la discrecionalidad. En el mismo caso no encuentra cuando hay una solicitud de suficiente número de Concejales, aunque aquí hay un pequeño margen de días para efectuar la convocatoria, pero no libertad para no hacerlo. Sobre estas convocatorias preceptivas ya ha tenido oportunidad de pronunciarse el Tribunal Supremo. Así en la Sentencia de 5 de junio de 1987 (Ar. 4004) señala que la denegación de la convocatoria es una violación del derecho fundamental de los Concejales a participar en los asuntos públicos. Incluso un Auto de 23 de junio de 1985 ratifica la idoneidad de una convocatoria realizada por la sala correspondiente en ejecución de una sentencia que reconocía el derechos de los Concejales solicitantes.

Las sesiones de convocatoria potestativa por parte del Alcalde son, por tanto, sólo las extraordinarias no instadas por los Concejales<sup>28</sup>.

Los asuntos que hayan de ser debatidos y resueltos se establecen en el orden del día de la convocatoria. Su contenido será fijado por el Alcalde. Ahora bien, cuando estemos ante una convocatoria por iniciativa de los Concejales, el Alcalde viene obligado a incluir, lógicamente, entre los asuntos a tratar aquel que dio lugar a la solicitud.

---

<sup>27</sup> Excepción hecha de la sesión constitutiva cuya convocatoria es *ex lege*. Adviértase que la sesión constitutiva de las Cortes, a tenor del artículo 62.b) de la Constitución no corresponde a órgano alguno de la Cámara sino al Jefe del Estado.

<sup>28</sup> Artículos 78 y 80 del ROF.

Aparte de esta limitación, el ROF establece con carácter general que sólo puedan incluirse aquellos puntos previamente dictaminados por las Comisiones Informativas; se admiten, no obstante, excepciones por motivos de urgencia cuando ésta sea ratificada por el Pleno antes de iniciarse el debate. Por otro lado, ya conocemos que el artículo 51.4 del ROF habilita a los grupos políticos a presentar, por razones de urgencia, propuestas de acuerdos (mociones) una vez que el Pleno ha concluido el examen de los asuntos del orden del día, y antes del turno de ruegos y preguntas. Para que pueda debatirse la propuesta es necesario un previo pronunciamiento favorable del Pleno sobre la urgencia.

El Alcalde será asistido para la elaboración del orden del día por el Secretario, la Comisión de Gobierno y la Junta de Portavoces. La relevancia de la intervención de este órgano quedará determinada por lo dispuesto en el Reglamento Orgánico. Asimismo, los Concejales deberán poseer los documentos que sean necesarios para formarse opinión sobre los asuntos a tratar en la sesión<sup>29</sup>. Sólo pueden tomarse acuerdos sobre aquello previamente determinado en el orden del día, artículo 83 del ROF:

«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 (mayoría absoluta).»

### c) *Constitución y desarrollo de la sesión*

La fijación de un *quorum* mínimo para la válida constitución del Pleno trata de garantizar que el número de Concejales reunidos sea suficiente para que su opinión colegiada pueda ser imputable a tal órgano. A tal efecto, la propia LBRL en el artículo 46.2.c) establece el *quorum* en un tercio del número legal de miembros que nunca podrá ser inferior a tres. Lógicamente esta misma asistencia es exigible durante

---

<sup>29</sup> El artículo 84 del ROF dice:

«Toda la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día que debe servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá estar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría de la misma.

Cualquier miembro de la Corporación podrá, en consecuencia, examinarla e incluso obtener copias de documentos concretos que la integren, pero los originales no podrán salir del lugar en que se encuentren puestos de manifiesto.»

todo el desarrollo de la sesión, debiendo suspenderse en caso contrario. En el supuesto de que no pueda constituirse el Pleno en sesión por falta de *quorum*, se entenderá automáticamente convocado dos días más tarde a la misma hora. «Si tampoco entonces se alcanzase el *quorum* necesario, la Presidencia dejará sin efecto la convocatoria posponiendo el estudio de los asuntos incluidos en el orden del día para la primera sesión que se celebre con posterioridad, sea ordinaria o extraordinaria (art. 90.2 del ROF).

La participación en el Pleno de personas que no tengan la cualidad de Concejales está prevista en el ROF, además de en el caso del Secretario, para los representantes de las asociaciones vecinales. Así, el artículo 228 dispone que cuando una de ellas «desea efectuar una exposición ante el Pleno en relación con algún punto del orden del día en cuya previa tramitación administrativa hubiese intervenido como interesado, deberá solicitarlo al Alcalde antes de comenzar la sesión. Con la autorización de éste y a través de un único representante, podrá exponer su parecer durante el tiempo que señale el Alcalde, con anterioridad a la lectura, debate y votación incluida en el orden del día».

Las sesiones tienen carácter público salvo que se traten asuntos que afecten a los derechos fundamentales al honor, la intimidad o la propia imagen. En estos casos, la decisión de celebrar la reunión a puerta cerrada debe tomarse en el propio Pleno por mayoría absoluta (art. 70.1 de la LBRL). El ROF no autoriza la intervención del público en los debates, aunque sí ulteriormente:

«Terminada la sesión del Pleno, el Alcalde puede establecer un turno de ruegos y preguntas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal. Corresponde al Alcalde ordenar y cerrar este turno (art. 228.2).»

La publicidad de las sesiones se completa con la exigencia de dar a los medios de comunicación y colocar en los tablones de anuncios el orden del día de cada convocatoria (art. 229.1).

Una vez abierta la sesión se procederá a aprobar el acta de la anterior, la cual se entenderá producida si no se hubiese presentado ninguna enmienda al borrador entregado con la convocatoria. A continuación se debatirán y votarán todos los asuntos incluidos en la convocatoria. Cualquier Concejál puede pedir la retirada de algún punto cuando falta algún informe necesario para formar la opinión. Tal petición deberá votarse antes que el fondo y en caso de obtener respaldo mayoritario, se pospondrá a la siguiente sesión.

El régimen de intervenciones en el debate es análogo al de cualquier Parlamento: presentación de la propuesta, turnos a favor y en contra, réplica, turnos por alusiones, llamadas al orden o a la cuestión

y posibilidad de plantear cuestiones de orden para solicitar la efectiva aplicación de una norma que estuviera siendo desconocida<sup>30</sup>. El ROF prevé, a efectos de homogeneizar el lenguaje, el uso de los términos más frecuentes en los debates parlamentarios: dictamen, proposición, moción, voto particular, enmienda, ruegos, preguntas y explicación de voto definiendo cada uno de estos conceptos<sup>31</sup>.

Una vez que ha concluido el debate se procede a la votación. El ROF distingue tres tipos:

— Votación ordinaria. La posición de acuerdo, desacuerdo o abstención se hace por signos convencionales, frecuentemente alzando la mano.

— Votación nominal. Es la que se produce mediante llamamiento por orden alfabético de apellidos, y siempre en último lugar el Alcalde; cada miembro de la Corporación al ser llamado responde en voz alta «sí», «no» o «me abstengo». Este tipo de votación podrá ser solicitado por un grupo municipal y acordado por mayoría simple en votación ordinaria. El fundamento de su existencia se halla en la conveniencia de resaltar con esta solemnidad la relevancia de algunas decisiones.

— Votaciones secretas. Son las que se realizan mediante papeletas. Sólo podrá utilizarse para la elección o destitución de personas. Como puede apreciarse, el derecho a la intimidad, al honor y a la propia imagen priman sobre el derecho del electorado a conocer el sentido del voto de sus representantes<sup>32</sup>.

Una nota curiosa prevista en el LBRL es el cómputo como abstención del abandono del salón por parte de algunos Concejales en el momento de la votación. Se trata de evitar lo que en terminología parlamentaria se llama obstruccionismo<sup>33</sup>.

La sesión concluirá con su levantamiento por el Alcalde tras el turno de ruegos y preguntas. No obstante, puede haber suspensiones para la negociación política de los grupos o por alteraciones del orden; en ambos casos corresponde al Alcalde tomar la decisión.

Finalmente, hay que señalar que el acta de cada sesión recogerá como mínimo la fecha y hora de comienzo y fin, los nombres del Presidente y los demás asistentes, los asuntos tratados, el resultado de los votos emitidos y los acuerdos adoptados, así como las sucintas opinio-

<sup>30</sup> Artículo 94 del ROF.

<sup>31</sup> Artículo 97 del ROF. Por otra parte el artículo 103 dice:

«Proclamado el acuerdo, los grupos que no hubieren intervenido en el debate o que tras éste hubieran cambiado el sentido de su voto, podrán solicitar del Presidente un turno de explicación de voto.»

<sup>32</sup> Artículos 100 a 102 del ROF.

<sup>33</sup> Artículo 46.2.d) de la LBRL. Sobre el obstruccionismo parlamentario, puede consultarse F. SANTAOLALLA, *ob. cit.*, p. 217.

nes emitidas (art. 50 del Texto Refundido). Como nos recuerda MORELL, los acuerdos son válidos y ejecutivos desde el mismo momento de su adopción. Ello adquiere mayor fundamento con la previsión y práctica ordinaria de aprobar el acta en la siguiente sesión, en la cual pueden participar Concejales que no estuvieron presentes en aquel momento. Como es lógico, las enmiendas al acta sólo pueden subsanar errores y nunca revocar o modificar un acuerdo <sup>34</sup>.

### III. EL PLENO COMO ORGANO ADMINISTRATIVO TUTELADO

El Pleno del Ayuntamiento, a tenor de lo expuesto, es un órgano de naturaleza y funciones próximos a los propios de los Parlamentos. Sin embargo, tal como señalábamos en la introducción, también tiene, simultáneamente, caracteres de órgano administrativo. Esto es, centro de ejecución de decisiones diseñadas por entes superiores, los cuales se reservan una cierta tutela previa o ulterior. La actividad parlamentaria no admite control jurisdiccional y mucho menos administrativo. Sin embargo, el Ayuntamiento, y en nuestro caso el Pleno como máximo órgano de representación, está sometido al control de legalidad ordinario propio del funcionamiento de cualquiera de los de naturaleza administrativa. Y por si ello no resultara suficiente, en no pocas ocasiones, la Administración Autonómica o la Estatal, intervienen directamente sobre la actuación del Pleno municipal. Únicamente un órgano administrativo, carente de naturaleza parlamentaria a estos efectos, puede ser sometido a una tutela de estas características.

#### A) LA TUTELA DEL PLENO POR LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

El régimen de tutela judicial establecido para los acuerdos del Pleno es una mera adaptación particularizada de los principios generales que disciplinan el procedimiento contencioso-administrativo. Puede afirmarse, sin excepciones, que el diseño normativo de control jurisdiccional de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa y, en lo que sea de aplicación, en la Ley de Procedimiento Administrativo, es plenamente aplicable al órgano municipal que estudiamos, percibiéndose desde esta perspectiva una inequívoca naturaleza administrativa. No es necesario, por consiguiente, reproducir aquí lo que pertenece a la teoría general del Derecho administrativo. Únicamente expondremos aquellos apartados del ordenamiento local que contienen

<sup>34</sup> L. MORELL OCAÑA, *ob. cit.*, pp. 621 y ss.

específicas determinaciones en el orden de la tutela judicial. Podrá también alegarse que el elenco de potestades que la LBRL, en su artículo 4, otorga a los Ayuntamientos, en general, contribuye a su acercamiento a otras Administraciones Públicas. Sin embargo, esto no lo considero relevante para lo que aquí se defiende, porque las potestades administrativas son privilegios que singularizan su posición frente al ciudadano, no frente a los Parlamentos; éstos tienen abierta la posibilidad de actuación a todos los ámbitos adonde pueda alcanzar el ejercicio de tales potestades. En cualquier caso, el régimen de abstenciones y revocaciones, el principio de inderogabilidad singular a los reglamentos y los límites a la revocación de los actos declarativos de derechos son aplicables al Pleno del Ayuntamiento como a cualquier órgano de otra Administración.

Dirigida a la salvaguardia de los derechos de los ciudadanos, el procedimiento frente a los acuerdos del Pleno es el común previsto en la LJCA. Ello hace innecesario su examen en este lugar. La legislación complementa la normativa general determinando, en primer lugar, las resoluciones que agotan la vía administrativa en el Ayuntamiento. Como es lógico los actos y disposiciones del máximo órgano municipal agotan esta vía quedando abierta la jurisdiccional, previo recurso de reposición (art. 52 LBRL). La segunda nota que debe destacarse es la apertura de la legitimación para la impugnación en la vía judicial a más supuestos de los previstos en la LJCA.

— Impugnación por los Concejales que hubieran votado en contra. El artículo 14 de la LPA <sup>35</sup> prevé la posibilidad de salvar el voto en las votaciones de los órganos colegiados. La legislación local extiende el campo de intervención del discrepante por motivos de legalidad legitimando al Concejales que hubiera votado en contra del acuerdo para acudir a los órganos jurisdiccionales [art. 63.1.b) de la LBRL]. Los plazos se contarán, según el artículo 211 del ROF, a partir de la fecha de celebración de la sesión.

— Impugnación por la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas. El artículo 65 de la LBRL establece un procedimiento especial en estos casos ya que las Administraciones citadas pueden hacer un requerimiento motivado para que la Entidad Local anule el acuerdo y, una vez que ha sido desatendido, acudir a los Tribunales, o bien acudir a éstos directamente. El artículo 66, por su parte, flexibiliza el régimen de las suspensiones cautelares cuando exista conflicto de competencias.

---

<sup>35</sup> Esta previsión se mantiene en el artículo 27.4 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

## B) LA TUTELA ADMINISTRATIVA

En este apartado voy a exponer los supuestos legalmente previstos en los que otras Administraciones ejercen un control estricto o bien condicionan de algún modo el proceso decisorio del Ayuntamiento, en general, y del Pleno en lo que a este trabajo interesa. Es por ello por lo que aquí se manifiesta con más rotundidad la naturaleza administrativa del Pleno. La abundancia de estudios específicos sobre el particular me exime de profundizar detalladamente, reduciéndome a la exposición sintética de los elementos que pueden completar sistemáticamente el hilo argumental de este estudio.

La primera cuestión doctrinalmente debatida es la compatibilidad entre la autonomía local garantizada en la Constitución y los controles administrativos externos. El Tribunal Constitucional resolvió tempranamente el dilema:

«El principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades Locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado o de otras Entidades Territoriales. En todo caso los controles de carácter puntual habrán de referirse a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad Local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado»<sup>36</sup>.

Esta doctrina ha permitido a la legislación sectorial el establecimiento de aprobaciones posteriores por otras Administraciones Públicas de acuerdos del Pleno que demoran su eficacia hasta ese momento. Es evidente que controles como los previstos en la legislación urbanística o en la de las actividades clasificadas sólo pueden entenderse como relaciones interorgánicas vertebradas en torno a un principio de subordinación de los entes locales.

Hay además otros datos jurídicos que confirman una cierta posición de inferioridad de los órganos municipales. A mi juicio son los siguientes:

---

<sup>36</sup> STC 4/81, ya señalada, fundamento jurídico núm. 3. Véase M. RAZQUIN LIZARRAGA, *ob. cit.*, pp. 276 y ss., y A. FANLO LORAS, *ob. cit.*, pp. 317 y ss.

a) *El deber de información*

El artículo 56 de la LBRL estipula que las Entidades Locales tienen el deber de remitir a las Administraciones Estatal y Autonómica la relación de los acuerdos que tomen las Entidades Locales. Esto se complementa con una facultad inspectora para obtener información o incluso la exhibición de los expedientes.

b) *La coordinación administrativa*

Para garantizar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, el artículo 59 de la LBRL prevé que la legislación sectorial autorice a los ejecutivos estatal y autonómicos para aprobar normas de coordinación. Estos defenirán, en relación con una materia, servicio o competencia, los intereses generales a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública.

c) *La delegación forzosa de competencias*

El artículo 27.3 de la LBRL prevé que las leyes sectoriales establezcan un sistema de ejercicio por las Entidades Locales de competencias de otras Administraciones en régimen de delegación. Ello lleva aparejado el correspondiente control administrativo de legalidad y oportunidad y, eventualmente, la existencia de la denominada alzada impropia.

d) *La actuación por sustitución*

Esta es otra institución típica de las relaciones interorgánicas. En el ámbito local, el artículo 60 de la LBRL habilita a las Administraciones Estatal y Autonómicas a actuar en lugar de la Local cuando hubiera graves incumplimientos que afectaran al propio ejercicio de competencias, tras haber realizado el oportuno requerimiento, y siempre que la actuación estuviera económicamente cubierta.

e) *La suspensión de acuerdos*

Este supuesto excepcional se prevé en el artículo 67 de la LBRL. Se trata de la potestad otorgada al Delegado del Gobierno de suspender acuerdos del Pleno o de cualquier otro órgano municipal cuando

atenten gravemente contra el interés general de España. Se exige un requerimiento previo.

f) *La disolución de las Corporaciones*

En el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales el Consejo de Ministros, oída la Comunidad Autónoma, y previo acuerdo favorable del Senado, puede disolver la Corporación (art. 61 LBRL).

g) *La presencia del Secretario*

La preceptividad de la presencia del Secretario en las reuniones plenarios, preparando informes de legalidad, informando de palabra a iniciativa propia en la sesión, asistiendo al Alcalde en la fijación del orden del día y quedando responsable de la remisión de los acuerdos a las Administraciones superiores, creo que permiten afirmar que la legislación local trata al Pleno del Ayuntamiento como un órgano necesitado de tutela y apoyo y no plenamente capaz de ejercitar sus responsabilidades con total independencia.

#### IV. CONCLUSION

De lo expuesto en las páginas precedentes, creo que puede deducirse que el Pleno del Ayuntamiento tiene una naturaleza mixta. Por un lado, su origen, estructura, atribuciones y funcionamiento responden al modelo parlamentario clásico. Por el otro, los sistemas de tutela judicial y administrativa que soporta son los propios de un órgano meramente administrativo. Desconocer cualquiera de estas dos realidades jurídicas, a mi juicio, no es posible en el marco diseñado a partir de la Constitución y la LBRL.