

# Funcionamiento de los plenos y adopción de acuerdos\*

ELOÍSA CARBONELL PORRAS

*Catedrática de Derecho Administrativo,  
Universidad de Jaén*

## 1. Delimitación previa

## 2. Regulación del funcionamiento de los órganos colegiados locales

- 2.1. La legislación estatal básica de régimen local y el reglamento estatal sobre el funcionamiento de las entidades locales
- 2.2. La inaplicación de las normas básicas sobre órganos colegiados de la LRJSP a los órganos colegiados de gobierno de las entidades locales y su alcance
- 2.3. El funcionamiento con medios electrónicos y los órganos colegiados locales

## 3. Las sesiones del pleno: clases

## 4. Preparación de la sesión

- 4.1. La convocatoria: contenido y citación de los miembros
- 4.2. El orden del día: determinación y consecuencias
- 4.3. El derecho de acceso de los miembros a la documentación sobre los asuntos incluidos en el orden del día

## 5. Celebración y desarrollo de la sesión

- 5.1. El lugar de celebración
- 5.2. El *quorum* asistencial
- 5.3. El principio de unidad de acto
- 5.4. El desarrollo de la sesión. En particular, la separación entre la parte resolutive y la destinada a la fiscalización
- 5.5. La publicidad de las sesiones de los plenos y su grabación. La participación ciudadana

## 6. La adopción de acuerdos

- 6.1. La formulación de la propuesta
- 6.2. El voto de los miembros y su contenido
- 6.3. Los sistemas de votación: clases
  - 6.3.1. *Las votaciones ordinarias y nominales*
  - 6.3.2. *Las votaciones secretas*

---

*Artículo recibido el 10/04/2025; aceptado el 24/04/2025.*

\* Proyecto de generación de conocimiento del Plan estatal "Entidades Locales y movilidad sostenible" (IP. Eloísa Carbonell Porras), con referencia PID2022-141071OB-C22, y Grupo PAIDI SEJ-630: "Administración Pública y Ciudadanos: régimen jurídico" (APCI), que coordino en la Universidad de Jaén.

6.4. Régimen de mayorías

6.4.1. *La mayoría simple como regla general y el voto de calidad del Presidente en caso de empate*

6.4.2. *La mayoría absoluta y otras mayorías cualificadas*

6.5. Proclamación del acuerdo

**7. El acta de la sesión**

**8. Bibliografía**

**Resumen**

Este trabajo tiene por objeto el análisis del régimen jurídico básico de los plenos de las entidades locales que se establece en la LBRL y en otros preceptos de la normativa estatal. Consecuentemente se estudian las principales cuestiones de interés que suscita la convocatoria, los tipos de sesiones y su desarrollo, las votaciones, las mayorías exigidas para la válida adopción de acuerdos y su documentación.

Palabras clave: *plenos locales; régimen de sesiones; adopción de acuerdos.*

***Functioning of plenary sessions and adoption of agreements***

***Abstract***

*This article analyzes the basic legal framework of the plenary sessions of local entities established in the LBRL and other provisions of state regulations. Consequently, the article studies the main issues of interest arising from the convocation, types of sessions and their development, voting, the majorities required for the valid adoption of agreements and their documentation.*

Keywords: local plenary sessions; session regime; adoption of agreements.

**1**

**Delimitación previa**

Los órganos colegiados deben necesariamente seguir un concreto procedimiento con la única finalidad de formar la voluntad colegiada, que no es necesario instruir en los órganos unipersonales, y que se inserta en el procedimiento general que resulte en cada caso exigible. Este procedimiento co-

legal debe respetarse en todo caso con independencia de la naturaleza jurídica y las consecuencias del acuerdo, es decir, a estos efectos no es relevante que se trate de una resolución, un informe o cualquier otra categoría. La organización de las entidades locales se caracteriza por la especial relevancia de los órganos colegiados y, consecuentemente, de las reglas que deben seguir para formar su voluntad. En este estudio nos centramos en el régimen de funcionamiento de los plenos de las corporaciones locales y de adopción de acuerdos, prescindiendo del procedimiento administrativo general que lógicamente está plenamente sujeto a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). En todo caso, hay que tener presente que, según el artículo 47.1.e) LPAC, serán nulos de pleno derecho los actos “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”. El régimen de nulidades en derecho administrativo es siempre una cuestión compleja, pero más aún cuando los vicios se refieren a las reglas de formación de la voluntad colegiada, que, con frecuencia, se confunden con los del procedimiento general, y, por eso, no son objeto de análisis ahora<sup>1</sup>. No obstante, es preciso advertir que la regla del artículo 51 LPAC, que permite conservar aquellos actos cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido el vicio, no resulta de aplicación cuando se han violado los derechos de participación de los miembros de los órganos colegiados locales, que están protegidos por el artículo 23 CE. Otra solución permitiría la permanente exclusión en la toma de decisiones de la minoría de una corporación cuando su intervención y voto no tenga suficiente entidad como para modificar el resultado final<sup>2</sup>.

Tampoco es objeto de análisis la constitución de las corporaciones locales, que se regula en el título III de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), dedicado a las elecciones locales, ni el estatuto jurídico de los miembros de las mismas. Solamente nos interesa recordar que el artículo 23 CE ampara el ejercicio de las funciones representativas que les corresponden, lo que obviamente comprende la participación en la deliberación y votación de los asuntos en las sesiones de los órganos colegiados locales. Además, su vulneración será susceptible de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa por la vía especial de

---

1. Un estudio detenido sobre este tema en Carbonell Porras (1999: 239 y ss.) y Valero Torrijos (2002: 620 y ss.).

2. Expresamente rechaza la aplicación del principio de conservación la STS de 7 de mayo de 2002, rec. 8911/1996, que estima el recurso de casación y anula la sentencia recurrida, que había salvado la validez de un pleno de once concejales sin convocar a los cinco de la oposición.

protección de los derechos fundamentales y, en su caso, en amparo ante el Tribunal Constitucional.

De acuerdo con lo anterior, nos centramos en el funcionamiento de los plenos locales con atención a las reglas que tienen naturaleza jurídica básica, sin perjuicio de puntuales referencias a otras normas. Pero hay que tener en cuenta que la conflictividad en el ámbito local presenta una enorme casuística, de forma que la interpretación y la efectiva aplicación de la normativa están frecuentemente condicionadas por las concretas circunstancias presentes en el supuesto de hecho y, por eso, no siempre pueden ofrecerse respuestas unívocas o absolutas, debiendo efectuarse continuos matices. Pero hay otra dificultad: que una irregularidad del procedimiento colegial tenga efectos invalidantes cuando son los miembros de la corporación los que recurren en defensa de sus derechos no implica que las consecuencias sean las mismas si esa misma irregularidad es esgrimida por las personas a las que afecta el acuerdo adoptado, pero que son ajenas al procedimiento colegial<sup>3</sup>.

## 2

### Regulación del funcionamiento de los órganos colegiados locales

#### 2.1

#### La legislación estatal básica de régimen local y el reglamento estatal sobre el funcionamiento de las entidades locales

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) dedica su título V a las disposiciones comunes a las entidades locales comenzando con los artículos 46 y 47, dedicados respectivamente a regular el funcionamiento de los órganos colegiados y el régimen de mayorías necesarias para alcanzar los acuerdos<sup>4</sup>. El artículo 46.1 se refiere a los órganos colegiados de las entidades locales y, por tanto, de aplicación a todos ellos, aunque su contenido es sumamente escueto: se limita a indicar que “funcionan en régimen de sesiones ordinarias de periodicidad preestablecida y extraordinarias, que pueden ser, además, urgentes”. Se trata de una regulación muy genérica que no suscita especiales problemas más allá de la distinción entre los tipos de sesiones, que suele ser común

3. De todo ello me he ocupado en Carbonell Porras (1999: 52-54, 247-248).

4. Un análisis más amplio de estos preceptos en Carbonell Porras (2006), y más reciente en Gómez y Lago (2021), entre otros.

en todos los órganos colegiados. Por su parte, el artículo 46.2 está dedicado a los plenos de las corporaciones locales, y ha sido objeto de diferentes modificaciones para mejorar su funcionamiento, especialmente en relación con su función de fiscalización y control de la Administración local<sup>5</sup>. Pero la legislación básica de régimen local no se agota con los artículos 46 y 47, pues también tienen tal carácter otros preceptos de la propia LBRL como el artículo 70, sobre el carácter público de las sesiones de los plenos, el artículo 76, relativo al deber de abstención de los miembros de la corporación, o el artículo 78, en relación con la responsabilidad de los miembros. Por otra parte, participan de esa naturaleza básica algunos artículos del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), según su disposición final séptima a), concretamente los artículos 48 a 50, 52 y 54, cuya constitucionalidad confirmó la STC 385/1993, de 23 de diciembre.

Este artículo 46.2 LBRL es aplicable directamente a los plenos de los ayuntamientos, de las diputaciones provinciales y de los consejos insulares (art. 41.3 LBRL)<sup>6</sup>, así como, salvo la letra a), a las comisiones de pleno en los municipios de gran población (art. 122.4.c, segundo inciso, LBRL). Supletoriamente se aplica a los órganos plenarios de los cabildos insulares (art. 41.1 LBRL), de los territorios históricos vascos (disposición adicional segunda LBRL), y a la asamblea vecinal de los municipios en concejo abierto en ausencia de uso, costumbre o tradición local (art. 29.3 LBRL)<sup>7</sup>. Respecto de los órganos colegiados de las demás entidades locales corresponde, en principio, a las leyes de las comunidades autónomas, completadas por los propios estatutos, la determinación de su composición y régimen de funcionamiento.

5. Concretamente por la Ley 11/1999, de 21 de abril, para el desarrollo del gobierno local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, para concretar y ampliar las sesiones ordinarias, reforzar la celebración de las extraordinarias y diferenciar la parte resolutoria de la dedicada al control; por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, para incorporar previsiones respecto de los municipios de menos de 100 habitantes, al suprimir la obligatoriedad del concejo abierto; y por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, para permitir el funcionamiento mediante medios electrónicos de los órganos colegiados locales.

6. En la interpretación del art. 41.3 LBRL, que se refiere a la aplicación a los consejos insulares de las normas que regulan la organización y el funcionamiento de las diputaciones provinciales de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares, es de interés la STC 132/2012, de 19 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/2000, de consejos insulares, destacando las diferencias entre el Estatuto balear de 1983 y el de 2007 a estos efectos. Véase Blasco Esteve (2014: 67-71, 80).

7. Como señaló Cosculluela Montaner (1987: 220-221), es el caso de los que carecen de tradiciones y quedaron sujetos al régimen de concejo abierto con la aprobación de la LBRL, por no superar los 100 habitantes, y que, desde 2011, han podido constituirse en ayuntamientos.

Sin perjuicio de lo anterior, la legislación autonómica no acostumbra a regular con detenimiento el funcionamiento de los órganos colegiados locales, limitándose, a lo sumo, a reproducir la legislación estatal, básica o supletoria. Esto deja un amplio margen a la normativa propia de cada entidad local para completar la legislación básica estatal y autonómica de desarrollo, regulando el régimen propio de funcionamiento de sus órganos colegiados en los respectivos reglamentos orgánicos locales<sup>8</sup>.

Por último, es de especial interés 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 (ROF). Su contenido es muy amplio, y trata materias diversas, pero, respecto del funcionamiento de los plenos locales, se aplicaría con carácter supletorio de la normativa local<sup>9</sup>. No obstante, las referencias a este reglamento estatal en doctrina y jurisprudencia son continuas, pues resulta de gran utilidad, aunque con cautelas: está claramente inspirado en su antecedente, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, lo que obliga a reinterpretar y actualizar su contenido conforme a la legislación actual, tanto la básica de régimen local que ha sido objeto de numerosas modificaciones, como en relación con la legislación general de procedimiento administrativo que también es sustancialmente distinta de la vigente en 1986. Y ningún cambio se ha introducido en la redacción originaria del ROF, con los inconvenientes que ello suscita.

8. Como afirma Colás Tenas (2000: 183), las normas autonómicas han sido respetuosas con la autonomía local.

9. No obstante, no todo el ROF es supletorio ni puede ser inaplicable por los reglamentos orgánicos locales (STS de 26 de septiembre de 1997). La Resolución de la Dirección General de Administración Local de 27 de enero de 1987 se pronunció sobre la posición ordinamental del ROF, diferenciando lo relativo a la organización, el funcionamiento, la participación, el procedimiento administrativo, el régimen jurídico de los actos, la responsabilidad o el estatuto jurídico de los miembros de la corporación. Sin perjuicio de que, como es sabido, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, declaró la inconstitucionalidad de la prelación de fuentes inicialmente establecida en la LBRL, lo cierto es que la jurisprudencia tiene muy presente el contenido del ROF. Recientemente las SSTS 988/2021, de 7 de julio, rec. cas. 1775/2020 (ECLI:ES:TS:2021:3130) y 925/2021, de 28 de junio, rec. cas. 1538/2020 (ECLI:ES:TS:2021:2611) confirman en casación la naturaleza básica del art. 85.2 ROF, que dispone que en un lugar preferente del salón de sesiones estará colocada la efigie de S. M. El Rey. El TS considera que no es un precepto relativo a las materias organizativas o de funcionamiento respecto de las que las leyes autonómicas desarrollen las bases, sino de la regulación de un aspecto institucional de relevancia supramunicipal y materialmente básica, por identificarse con un aspecto de la configuración del salón de plenos, que atañe a símbolos del Estado. También ha considerado aplicables otros preceptos del ROF, como el art. 42, relativo a la dación de cuentas por el alcalde —STS 682/2020, de 5 de junio de 2020, recurso de casación 2988/2017 (ECLI:ES:TS:2020:1528)—, o el art. 87, sobre la unidad de acto —STS 756/2022, de 15 de junio, rec. 3225/2021 (ECLI:ES:TS:2022:2423)—.

## 2.2

### La inaplicación de las normas básicas sobre órganos colegiados de la LRJSP a los órganos colegiados de gobierno de las entidades locales y su alcance

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) establece, en los artículos 15 a 18, una regulación básica para todos los órganos colegiados. No obstante, la disposición adicional vigesimoprimera precisa que no se aplican a los órganos colegiados del Gobierno de la Nación, de las comunidades autónomas, ni a los órganos colegiados de gobierno de las entidades locales, las disposiciones de la Ley relativas a los órganos colegiados. La exclusión de los primeros se explica por su peculiar naturaleza jurídico-política, que combina la posición de los presidentes con la colegialidad del órgano, mientras que la de los órganos de gobierno local, cuyos miembros son elegidos directa o indirectamente por los ciudadanos, se justifica en la sujeción a su propia normativa básica<sup>10</sup>. Teóricamente sería necesario diferenciar los órganos colegiados de gobierno de las entidades locales de los que, por no tener tal carácter, sí quedarían sujetos a la LRJSP<sup>11</sup>. Sin duda son órganos de gobierno local los plenos y las juntas de gobierno local en las entidades locales constitucionalmente garantizadas<sup>12</sup>. Como se ha indicado, los plenos cuentan con una regulación básica propia, que frecuentemente es aplicada a los órganos colegiados superiores de las demás entidades locales. Respecto de las juntas de gobierno, no existe una legislación estatal básica sobre su funcionamiento. Pero además, y en relación con la aplicación de la LRJSP a los órganos colegiados locales, hay que tener en cuenta que se trata de una regulación escueta y limitada, consecuencia de

10. Lo explica con claridad la STC 111/2016 al subrayar, respecto del pleno como órgano colegiado y representativo de las corporaciones locales, que “forma parte del ayuntamiento o diputación encargado del ‘gobierno y administración’ (arts. 140 y 141.2 CE), a diferencia de las Cortes Generales o las Asambleas autonómicas, que, naturalmente, en modo alguno se confunden con el Gobierno y Administración del Estado o de las comunidades autónomas. A su vez, las normas locales carecen de rango de ley, razón por la cual la autonomía local se diferencia de la autonomía política de las Comunidades Autónomas (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3)”. En todo caso, esta diferente naturaleza jurídica se proyecta sobre los órganos de gobierno de la Nación y de las comunidades autónomas matizando su régimen jurídico, como he expuesto en otro lugar —Carbonell Porras (1999: 35 y ss.)—, con un régimen sustancialmente distinto del de los órganos de gobierno local, especialmente porque los derechos de sus miembros están directamente vinculados con el art. 23 CE, lo que no sucede con ministros o consejeros y su intervención en los acuerdos. Sobre la singularidad de la colegialidad en el Consejo de Ministros y los consejos de gobierno autonómicos, también Valero Torrijos (2002: 637 y ss.); así como, más recientemente y con amplias referencias bibliográficas, Jiménez Vacas (2021).

11. Sin perjuicio de los matices de esta aplicación de la LRJSP a que se refiere Merino Estrada (2022: 27-28).

12. Al respecto hay unanimidad doctrinal. Puede verse Velasco Caballero (2015), Merino Estrada (2022: 17), Carbonell Porras (2013) o Díez Sánchez (1995: 370).

la interpretación que realizó la STC 50/1999<sup>13</sup>. Existe, por tanto, un amplísimo margen para que el legislador autonómico o los reglamentos orgánicos locales regulen el funcionamiento de la junta de gobierno local y los demás órganos colegiados, sean o no de gobierno, diferentes del pleno, que es el único que cuenta con una regulación básica en la LBRL<sup>14</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, las normas que regulen el funcionamiento de todos los órganos colegiados locales, sean o no de gobierno, deben respetar unos mínimos que garanticen la colegialidad en la toma de decisiones<sup>15</sup>.

### 2.3

#### **El funcionamiento con medios electrónicos y los órganos colegiados locales**

La utilización de medios electrónicos en el funcionamiento de los órganos colegiados se ha generalizado con la aprobación de la LRJSP, que, en su artículo 17.1, dispone: “todos los órganos colegiados se podrán constituir, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario”<sup>16</sup>. Aunque, como se ha visto, la LRJSP no resulte de aplicación a los órganos colegiados de gobierno, hay que entender que nada impide que se empleen medios electrónicos en la remisión a los miembros de la convocatoria, el orden del día, la documentación relativa a los asuntos a tratar en la sesión o el acta de la anterior, siempre que que-

13. Como es sabido, la STC 50/1999, de 6 de abril, rechazó que gran parte de la regulación que estableció la Ley 30/1992 tuviera naturaleza jurídica básica, aunque lo hizo en bloque, sin descender al análisis de los preceptos en concreto, y sin valorar la posible incidencia de la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común. Sobre esta sentencia, entre otros, Carbonell Porras (1999: 56 y ss., 285 y ss.) y Valero Torrijos (2001: 267 y ss.).

14. Desde esta perspectiva no nos detenemos ahora en analizar qué otros órganos locales podrían considerarse de gobierno a efectos de la exclusión del ámbito de aplicación de la LRJSP. Por ejemplo, Díez Sánchez (1995: 370) extiende esta consideración a los órganos equivalentes al pleno y la junta de gobierno de las entidades locales no necesarias. Por su parte, Merino Estrada (2022: 18) también incluye en los órganos de gobierno a las comisiones informativas y a otros órganos de configuración legal, de carácter decisorio (como el órgano municipal para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas) o consultivo relevante (como el consejo social de la ciudad, e incluso la junta de portavoces). Lo cierto es que esta ampliación de lo que se consideran órganos de gobierno local sí es relevante en relación con el funcionamiento telemático y la interpretación que se realice del art. 46.3 LBRL que seguidamente se expone.

15. Este núcleo común comprende unas reglas mínimas para el funcionamiento del órgano colegiado y el procedimiento para la formación de la voluntad del órgano, como he destacado en Carbonell Porras (1999: 70 y ss.).

16. Sobre el funcionamiento electrónico de los órganos colegiados, pueden verse Cerrillo i Martínez (2006) y Carlón Ruiz (2020); y concretamente respecto de los locales y la LRJSP, Lago Núñez (2018).

den garantizados el acceso y la recepción, lo que no siempre está asegurado en todas las entidades locales<sup>17</sup>. Otra cuestión es que se celebre una sesión a distancia, empleando medios telemáticos para deliberar y, en su caso, votar de manera generalizada y para todos los órganos colegiados, cuestión esta que debe analizarse en atención a los caracteres de cada órgano y las funciones que son de su competencia<sup>18</sup>.

Los órganos colegiados de gobierno no podrían funcionar telemáticamente al quedar excluidos de la LRJSP, pero las restricciones a la movilidad que impuso la declaración del estado de alarma (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo) obligaron a cambiar esta circunstancia<sup>19</sup>. A tal finalidad el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, añade el nuevo apartado 3 al artículo 46 LBRL, que es del siguiente tenor:

“En todo caso, cuando concurren situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las Entidades Locales, estos podrán, apreciada la concurrencia de la situación descrita por el Alcalde o Presidente o quien válidamente les sustituya al efecto de la convocatoria de acuerdo con la normativa vigente, constituirse, celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos y telemáticos, siempre que sus miembros participantes se encuentren en territorio español y quede acreditada su identidad. Asi-

17. El acceso a las nuevas tecnologías en el ámbito local ha estado condicionado por la disponibilidad presupuestaria desde la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Pero, además, internet no está disponible con suficiente calidad en los municipios más pequeños, aislados o de carácter rural, y son las diputaciones provinciales y entidades equivalentes las que deben actuar en el marco general de su competencia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios con menor capacidad de gestión, así como la específica relativa a la administración electrónica. Puede verse Carbonell y De la Torre (2025).

18. Así lo he puesto de relieve en Carbonell Porras (2016: 246-252). Concretamente sobre el cuestionable funcionamiento telemático de los órganos locales en ausencia de regulación, Alamillo y Valero (2020) y Valero Torrijos (2021).

19. En relación con el Gobierno de la Nación, el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, curiosamente aprobado dos días antes de la declaración del estado de alarma, añade la disposición adicional tercera a la Ley 50/1997 para admitir que, en situaciones excepcionales, y cuando la naturaleza de la crisis lo exija, el Presidente del Gobierno decida motivadamente que el Consejo de Ministros y las comisiones delegadas del Gobierno celebren sesiones, adopten acuerdos y aprueben actas a distancia por medios electrónicos. Se exige que los miembros se encuentren en territorio español, que quede acreditada su identidad, que se asegure que la comunicación entre ellos sea en tiempo real y se garantice el carácter secreto o reservado de sus deliberaciones. El Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, modificó de nuevo la Ley del Gobierno para permitir que la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios funcione con medios electrónicos.

mismo, se deberá asegurar la comunicación entre ellos en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter público o secreto de las mismas según proceda legalmente en cada caso.

A los efectos anteriores, se consideran medios electrónicos válidos las audioconferencias, videoconferencias, u otros sistemas tecnológicos o audiovisuales que garanticen adecuadamente la seguridad tecnológica, la efectiva participación política de sus miembros, la validez del debate y votación de los acuerdos que se adopten”.

El precepto, claramente inspirado en la reforma de la Ley 50/1997, del Gobierno de la Nación, posibilitó que los plenos y las juntas de gobierno local pudieran reunirse telemáticamente mientras duró la pandemia. Surge la duda de si este artículo 46.3 resulta de aplicación a todos los “órganos colegiados de las Entidades locales”, que es la expresión literal del precepto, o únicamente a los órganos de gobierno, que son los que no podrían funcionar telemáticamente al amparo de la regulación general de la LRJSP. Para Merino Estrada el precepto solo resulta de aplicación a los órganos de gobierno local, pues los demás siempre han podido celebrar este tipo de sesiones con la normativa general, si bien incluye en los órganos de gobierno local, además de los plenos y las juntas de gobierno, a las comisiones informativas y a otros órganos de configuración legal, de carácter decisorio (como el órgano municipal para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas) o consultivo relevante (como el consejo social de la ciudad, e incluso la junta de portavoces)<sup>20</sup>. A mi juicio, las razones que ha expuesto el Tribunal Constitucional para exigir la presencialidad en el funcionamiento del Parlamento y del Gobierno autonómico son plenamente aplicables a los Gobiernos locales<sup>21</sup>. En

20. Merino Estrada (2022: 17-19).

21. El TC ha señalado la singularidad de los órganos de gobierno, que excluye que se les puedan aplicar sin más las reglas generales sobre uso de medios telemáticos previstas para los órganos colegiados administrativos. En la STC 19/2019 se subraya la importancia de la interrelación directa e inmediata en los procesos deliberativos, que “garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal”: “el contraste de opiniones y argumentos entre personas que se hallan en lugares distintos no permite percibir las intervenciones espontáneas, los gestos o reacciones —la denominada comunicación no verbal— de la misma forma que en una reunión presencial. La separación física no permite conocer todo lo que está sucediendo en el otro lugar, por lo que el debate puede no desarrollarse de la misma manera y cabe que la decisión no se decante en el mismo sentido. Por avanzados que sean los medios técnicos que se empleen, una comparecencia telemática no puede considerarse equivalente a una comparecencia presencial”. Con apoyo en esta sentencia, la STC 45/2019 precisa que, aunque ninguna objeción existe para el empleo de medios telemáticos en la remisión de la documentación y la convocatoria o de las actas, debe rechazarse respecto de las actuaciones que constituyen el núcleo de su función, como es la forma de celebrar las sesiones, deliberar y adoptar acuerdos. Además, el TC señala que “si el ejercicio de determinadas competencias se confía a un órgano colegiado es para que sean varias personas

consecuencia, los órganos colegiados locales en los que se materialice la participación política y ciudadana deben reunirse presencialmente salvo que concurran las “situaciones excepcionales de fuerza mayor, grave riesgo colectivo o catástrofes públicas” a que se refiere el artículo 46.3 LBRL, circunstancias que, confiemos, no vuelvan a producirse<sup>22</sup>.

Distinta cuestión es la posibilidad de permitir la participación en una sesión de quien no pueda asistir personalmente por razones justificadas, que debería admitirse y regularse expresamente<sup>23</sup>. Pionera al respecto es la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, que regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los plenos de Castilla y León. Su artículo 16 dispone que los miembros que tengan baja por riesgo durante el embarazo, que disfruten del permiso de maternidad o paternidad, así como aquellos que padezcan enfermedad prolongada grave que clara y justificadamente impida su asistencia personal, podrán asistir a distancia a las sesiones plenarias mediante videoconferencia u otro procedimiento similar, participando en la votación de los asuntos a tratar, siempre que queden garantizados el sentido del voto y la libertad para emitirlo<sup>24</sup>. De esta forma se facilita el ejercicio de los derechos de participación que corresponden a los

---

quienes se corresponsabilicen de la decisión y que, antes de ser adoptada esta, se haga por los miembros un previo turno de exposición de los diversos puntos de vista, mediante el intercambio de opiniones, pareceres y enfoques. Si el debate previo no fuera esencial para la adopción de decisiones colectivas, las sesiones del órgano colegiado se podrían sustituir por la comunicación al presidente del criterio individual de cada miembro sobre cada asunto del orden del día, computándose luego el resultado final”.

22. Por ello, prescindimos de analizar con detenimiento los requisitos que el art. 46.3 exige para la sesión telemática, remitiendo a Almonacid Lamelas (2020) y Merino Estrada (2022).

23. Así lo entienden Almonacid Lamelas (2020: 4-5) y Merino Estrada (2022: 22-23).

24. Sorprendente es la regulación de este tema en La Rioja. Inicialmente, la Ley 12/2022, que invoca la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, añadió a la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local los arts. 130 *bis* y 135 *bis* para admitir la participación telemática en las sesiones y en las votaciones de quienes se encuentren en situación de incapacidad laboral o equivalentes, pero, después, el art. 15 de la Ley 6/2024, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2025, modifica estos preceptos en sentido contrario: por un lado, la asistencia telemática para participar en el debate, la deliberación y la votación de los miembros cabe “exclusivamente en los supuestos, términos y condiciones establecidos en el artículo 46.3” LBRL (art. 130 *bis*), pero, por otro lado, se admite la votación telemática “en caso de ausencia impeditiva del desempeño ordinario de la función representativa exclusivamente, en aquellos supuestos que impidan la presencia física a la sesión y siempre que el miembro de la corporación local se encuentre en territorio español”, aclarando que son supuestos que impiden la presencia física en la sesión la situación de baja por enfermedad, embarazo de riesgo o baja médica o permiso de nacimiento (art. 135 *bis*). La incoherencia entre ambos preceptos es evidente, pues el primero se refiere a la votación que se admitiría en el supuesto excepcional del art. 46.3 LBRL, y el segundo la acepta en casos de imposibilidad física de asistir a la sesión. ¿Significa eso que el miembro que esté justificadamente imposibilitado para asistir a la sesión solo puede intervenir telemáticamente en las votaciones, pero no en el resto de la sesión? No acierto a comprender las razones que explican el cambio que está previsto desde el proyecto de ley (11L/PL-0007), y nada aclara la exposición de motivos.

miembros de las corporaciones cuando circunstancias ajenas a su voluntad impiden su asistencia física a las sesiones plenarios<sup>25</sup>.

### 3

## Las sesiones del pleno: clases

Los plenos locales, como todos los órganos colegiados, deben celebrar las sesiones o reuniones en las que los miembros tienen la oportunidad de debatir y, en su caso, votar los asuntos de su competencia<sup>26</sup>. Frecuentemente se diferencian las sesiones ordinarias, que son aquellas que se celebran conforme a la periodicidad preestablecida por el ordenamiento jurídico, y las extraordinarias, que son todas las demás.

Las sesiones ordinarias de los plenos se regulan en el artículo 46.2.a) LBRL, que impone una como mínimo cada mes en los ayuntamientos de municipios de más de 20 000 habitantes y en las diputaciones provinciales; cada dos meses en los ayuntamientos de los municipios de una población entre 5001 habitantes y 20 000 habitantes; y cada tres meses en los municipios de hasta 5000 habitantes. Los plenos pueden concretar los días de las sesiones ordinarias en los reglamentos orgánicos municipales o en acuerdos al respecto limitando aún más el poder de convocatoria de los alcaldes/presidentes<sup>27</sup>. La sesión ordinaria debe ser debidamente convocada y celebrarse en todo caso, incluso cuando está predeterminado el día y hora o no existen asuntos

25. En otras normas está prevista la posibilidad de delegar el voto. Desde 2013, en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, la concejala que, por razón de su maternidad, y quienes, por su hospitalización o enfermedad grave debidamente acreditada, estén imposibilitados para asistir a las sesiones del pleno, podrán delegar el voto en otro concejal en las condiciones que el art. 86.4 establece. Hoy día parece más sencilla la participación telemática del miembro en cuestión.

26. Castela Rodríguez (2009: 215-216) y Núñez Ruiz (1989: 19-21) diferencian las sesiones que estarían vinculadas con la adopción de acuerdos resolutivos de las reuniones que tendrían otros fines. A mi juicio, este criterio tiene en cuenta la naturaleza o los efectos del acto colegial, pero de ahí no derivan un diferente régimen de funcionamiento del órgano ni distintos requisitos para la válida adopción de acuerdos, sin perjuicio de las particularidades que puedan establecerse para determinados tipos de sesiones. Además, los derechos de participación de los miembros de las corporaciones locales deben garantizarse en todo caso, sea cual sea la naturaleza del asunto a tratar.

27. Dentro de la amplia discrecionalidad que la norma permite, hay que valorar las distintas circunstancias para intentar facilitar la participación de todos los miembros de la corporación. El Auto del TS de 6 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:13511) ha admitido el recurso de casación 6114/2024 para la formación de jurisprudencia en relación con la potestad de organización del Ayuntamiento a la hora de determinar el régimen de sesiones del Pleno, y si puede verse limitada por la situación de un concejal, también diputado de una asamblea autonómica, que se ve imposibilitado de ejercer sus funciones representativas en ambos órganos al coincidir las fechas fijadas para sus sesiones ordinarias.

pendientes<sup>28</sup>. Se trata, por tanto, de una potestad plenamente reglada y no resultan admisibles valoraciones del alcalde/presidente ni del propio pleno respecto de su procedencia o improcedencia. En las sesiones ordinarias, la parte dedicada al control de los demás órganos de la corporación debe presentar sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, y garantizarse de forma efectiva en su funcionamiento y, en su caso, en su regulación, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones —art. 46.2.e) LBRL—. Esta exigencia está en línea directa con la necesaria celebración de la sesión, pues, aunque no existan asuntos pendientes de resolución, el pleno podrá ejercer sus funciones de fiscalización y control sobre la administración municipal, como se comprobará.

Se consideran sesiones extraordinarias todas las que no son ordinarias, es decir, cualquiera que se celebre al margen de las predeterminadas por el ordenamiento jurídico para asegurar que el órgano se reúne. Constituye un cajón de sastre en el que caben sesiones que responden a una amplia variedad de regímenes jurídicos. Pueden diferenciarse las siguientes:

- a) Las sesiones extraordinarias que convoca libremente el alcalde/presidente al margen de las ordinarias, como una manifestación de sus facultades como presidente del órgano colegiado y como responsable de la dirección del gobierno y la administración local. Estas sesiones son similares a las sesiones ordinarias, pues solo se diferencian en el hecho de que su convocatoria no es imperativa y, si el alcalde/presidente considera necesaria su celebración, se aplican las mismas reglas que en las ordinarias, tanto respecto de la convocatoria como en el desarrollo de la sesión<sup>29</sup>.

28. La jurisprudencia al respecto es clara, e insiste en el deber de convocar la sesión ordinaria cuando no hay asuntos pendientes por haberse celebrado recientemente un pleno extraordinario o estar delegadas la mayoría de las atribuciones en la junta de gobierno local (SSTS de 5 de junio de 1987, de 21 de mayo de 1993, de 5 de junio de 1995 o de 14 de diciembre de 2001). En la interpretación del concreto día de la sesión ordinaria cabe cierta flexibilidad, y, si concurren circunstancias objetivas, podrá celebrarse en un día próximo al predeterminado, como señala García Morago (2003: 113). Para Castelao Rodríguez (2009: 22) las sesiones celebradas en días distintos son nulas, planteamiento que me parece excesivamente riguroso y que no se ajusta a la teoría general sobre las nulidades en derecho administrativo.

29. No obstante, el ROF exige que se motiven (art. 80), parece excluir los ruegos y preguntas (art. 82) o la declaración de urgencia de asuntos no incluidos en el orden del día (art. 83). De estos preceptos la doctrina deduce limitaciones a la celebración de sesiones extraordinarias, con diferencias sustantivas respecto de las ordinarias. Por ejemplo, Núñez Ruiz (1989: 51-55), Lliset Borrell (1986: 305) o Martínez Sánchez (1989: 124). García Morago (2003: 113) invoca la STS de 5 de junio de 1994 para afirmar que la no motivación de las sesiones extraordinarias determina su nulidad. Sin embargo, en dicha sentencia, el TS sostiene que la ausencia de motivación sería un vicio de anulabilidad, aunque no se pronuncia sobre el sentido de esta motivación, pues, en realidad, la sesión extraordinaria no había respetado el plazo de antelación legalmente exigido. A mi juicio, estos preceptos del ROF están pensando en otro tipo de sesiones extraordinarias, en particular las que deben convocarse previa solicitud de los miembros o las de carácter urgente,

- b) Las sesiones extraordinarias, que deben ser convocadas por el alcalde/presidente en los cuatro días siguientes (art. 48 TRRL), si lo solicita la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la corporación<sup>30</sup>. A tal finalidad, debe presentarse en registro un escrito indicando el asunto o los asuntos que motivan la petición, firmado personalmente por todos los que la suscriben (art. 78 ROF), que condiciona cuándo y para qué se celebra la sesión<sup>31</sup>. Si el pleno no se reúne en el plazo de quince días hábiles desde la solicitud, queda automáticamente convocado para el décimo día hábil siguiente al de la finalización de dicho plazo, a las doce horas. A mi juicio, esta convocatoria automática del pleno resulta aplicable en todo caso, incluso si se argumenta que se pretende debatir sobre materias ajenas a la competencia del pleno, sin perjuicio naturalmente de los vicios en que pudiera incurrir el acto adoptado: la reforma del precepto realizada en 1999 tiene la clara intención de impedir cualquier requisito, más allá de los formales y la identificación del asunto que se quiere debatir<sup>32</sup>. Efectuado el cómputo de los plazos conforme a las reglas generales de la LPAC, el secretario comunicará a los miembros el día en el que tendrá lugar el pleno extraordinario, y, para evitar problemas al respecto, debería adjuntar la solicitud para que queden claros el asunto o los asuntos que se tratarán en la sesión. Dichos asuntos no pueden incorporarse al orden del día de otra sesión, salvo que lo autoricen expresamente los solicitantes, según dispone el artículo 46.2.a) LBRL. En caso de ausencia del presidente/alcalde o de quien legalmente le sustituye

---

en las que sí hay que tener en cuenta ciertos límites, pero no para condicionar el poder de convocatoria del alcalde/presidente.

30. Como ha indicado la jurisprudencia, estas sesiones reflejan un principio consustancial al pluralismo democrático, que es el de la participación de los grupos minoritarios, y su regulación sirve de desarrollo del derecho fundamental del art. 23.2 CE, debiendo ser convocadas necesariamente sin margen de valoración por el alcalde o la mayoría del órgano (SSTS de 7 de diciembre de 2004, de 22 de octubre de 2002, de 12 de mayo de 2003, de 9 diciembre de 2000, entre otras muchas).

31. En todo caso, como señala la STS de 14 de diciembre de 2001, una cosa es la solicitud para que se celebre una sesión extraordinaria, y otra muy diferente que los miembros recuerden la obligatoriedad de convocar una sesión ordinaria. El régimen jurídico de estas dos peticiones es sustancialmente distinto.

32. Hay que tener en cuenta que la convocatoria automática del pleno extraordinario se incorpora al art. 46 LBRL con la Ley 11/1999. Con anterioridad la jurisprudencia aplicaba el art. 78 ROF, que permitía motivadamente la exclusión de asuntos propuestos por los miembros, lo que, en mi opinión, no tiene cabida en la actual regulación. Por otra parte, ese mismo precepto del ROF disponía que, ante la denegación expresa o presunta de la solicitud, los miembros podrían recurrir, previsión que tampoco tiene sentido en la actualidad, pues el pleno se celebrará en todo caso. García Morago (2003: 123) entiende que si el presidente rechaza expresamente la convocatoria de la sesión no resulta aplicable la convocatoria automática legalmente prevista, y los miembros deberán ejercer las oportunas acciones legales.

ya, el pleno será presidido por el miembro de la corporación de mayor edad de entre los presentes, y podrá celebrar válidamente la sesión siempre que se cumpla el *quorum* asistencial. Por último, para impedir una avalancha de peticiones, se prohíbe que un concejal solicite más de tres sesiones anualmente<sup>33</sup>.

- c) Las sesiones extraordinarias urgentes, que son las convocadas sin respetar el plazo mínimo de antelación exigido entre la convocatoria y la celebración de la sesión. Las sesiones urgentes son, por definición, siempre extraordinarias, pues ninguna urgencia cabe invocar para convocar una sesión ordinaria que está predeterminada con mayor o menor concreción por el ordenamiento jurídico. Este tipo de sesiones afecta al derecho de los miembros de conocer con tiempo suficiente cuándo se celebra una sesión y para qué, derecho que cede en la medida en que existan asuntos cuya resolución no admita demora. Se trata de un concepto jurídico indeterminado que hay que concretar teniendo en cuenta que el plazo mínimo en el que debe convocarse la sesión es de dos días hábiles, luego solo cuando el asunto en cuestión no pueda esperar ese plazo podrá convocarse la sesión urgente. Así lo tiene que apreciar inicialmente el alcalde/presidente y lo ratifica el pleno. Si lo hace podrá debatirse y, en su caso, resolverse el asunto que la ha motivado, pero no cabe adoptar ningún otro acuerdo<sup>34</sup>. En la hipótesis de que no se ratifique la urgencia, ningún acuerdo podrá alcanzarse válidamente y la sesión debe levantarse. Nada dice la LBRL sobre la mayoría exigible a la ratificación, luego sería suficiente la mayoría simple como especifican algunas leyes autonómicas (art. 116 Ley Administración Local de Aragón). Esta mayoría resulta criticable, pues facilita la celebración de la sesión urgente, aunque los miembros no hayan podido asistir o documentarse convenientemente<sup>35</sup>. Por esto debe exigirse en todo caso que el asunto sea

33. Se ha suscitado cierto debate sobre la interpretación que debe realizarse de este límite: si se refiere a un año natural o hay que tomar en consideración el mandato. Colás Tenas (2019: 13-14), con apoyo en algunos reglamentos orgánicos municipales, se inclina por el año natural, es decir, del 1 de enero al 31 de diciembre. A mi juicio, la solución del año natural es de más sencilla aplicación al estar perfectamente delimitadas las fechas, y, por ello, generadora de menos conflictos que otras fechas de referencia (el fin del mandato a los cuatro años de las elecciones, la fecha de la celebración de la sesión constitutiva...).

34. La STS de 4 de abril de 1991 estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un concejal y anula la sesión extraordinaria urgente porque, aunque el pleno ratificó la urgencia, se resuelve un asunto distinto del incluido en el orden del día.

35. En el mismo sentido, Colás Tenas (2019: 17). Además, la ratificación mediante mayoría simple resulta incoherente con lo previsto en el art. 51 TRRL para declarar urgente un asunto en

materialmente urgente, concepto jurídico indeterminado sujeto al control judicial, que debe interpretarse sobre la base de los dos días hábiles exigidos para convocar la sesión, no siendo suficiente la ratificación de la urgencia por el pleno. Si esto fuera así, podrían convocarse sesiones urgentes para resolver cualquier asunto si el alcalde/presidente cuenta con un amplio apoyo en el pleno, impidiendo sistemáticamente los derechos que corresponden a los miembros de la oposición.

- d) Las sesiones extraordinarias monográficas y/o especiales, que son aquellas que presentan peculiaridades en su régimen jurídico que las diferencian de las anteriormente analizadas. Generalmente están previstas para resolver cuestiones de especial relevancia para la entidad local, y, por ello, las normas reguladoras acostumbra a incorporar reglas propias para su convocatoria, su celebración, los asuntos a tratar... Tienen tal carácter las previstas en la LOREG para la constitución de la corporación local y la elección del Alcalde tras la celebración de las elecciones (arts. 195 y 196), o las dedicadas a la moción de censura y la cuestión de confianza (art. 197 y 197 *bis*), entre otras.
- e) Por último, también debe reputarse como extraordinaria la conocida como sesión universal, que es aquella que se efectúa sin convocatoria, estando presentes todos los miembros y el secretario, que deciden constituirse en sesión. Esta posibilidad, que en la actualidad contempla el artículo 17.2 LPAC, cabe en plenos no muy numerosos en los que sea factible la presencia de todos y el acuerdo unánime, pues es suficiente que un miembro esté ausente o se oponga para impedir la celebración de la sesión y la adopción de cualquier acuerdo.

## 4

### Preparación de la sesión

#### 4.1

#### **La convocatoria: contenido y citación de los miembros**

La convocatoria es el acto de concreción de las circunstancias de lugar y tiempo de celebración de una sesión y de los asuntos que se tratarán en la

---

una sesión que ha sido convocada respetando el plazo de antelación de dos días hábiles, que requiere mayoría absoluta.

misma, condicionando los acuerdos que pueden ser válidamente adoptados. Corresponde al alcalde/presidente convocar y presidir las sesiones —arts. 21.1.c), 34.1.c), 122.2 y 124.1.d) LBRL—. Se trata de una función con especial relevancia política que también implica la ordenación de la sesión o la resolución de los empates con su voto de calidad. Por ello, en diputaciones y municipios de régimen común está prohibida la delegación del poder de convocatoria y de la presidencia de las sesiones (arts. 21.3 y 34.2 LBRL). En los municipios de gran población sí se admite que un concejal convoque y presida el pleno (no la junta de gobierno local) por delegación del alcalde (arts. 122.2 y 124.5 LBRL).

La convocatoria determina la iniciación de un expediente administrativo en el que se documenta el procedimiento colegial de cada sesión, que debe incluir, al menos, el propio acto de convocatoria, la citación de los miembros y los asuntos a tratar<sup>36</sup>. En la preparación de la sesión, y en su desarrollo, es fundamental la colaboración del secretario de la corporación o el secretario general del pleno en ayuntamientos de gran población (art. 122 LBRL), funcionarios con habilitación de carácter nacional a los que corresponden la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo; y la primera comprende relevantes funciones en la convocatoria y el desarrollo de las sesiones de los órganos colegiados locales en estrecha colaboración con el alcalde/presidente, concretamente en la preparación de los asuntos que hayan de ser incluidos en el orden del día y en la custodia de la documentación íntegra de dichos asuntos para que esté a disposición de los miembros, en la realización de la convocatoria o en la citación de los miembros<sup>37</sup>. Como ha reiterado el TC, la reserva de funciones a los funcionarios con habilitación de carácter nacional tiene como finalidad una mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia (SSTC 214/1989, de 21 de abril, o 235/2000, de 5 de octubre, entre otras).

36. Este expediente se detalla en el art. 81 ROF, que se refiere a los siguientes documentos: "a) La relación de expedientes concluidos que la Secretaría prepare y ponga a disposición de la Alcaldía o Presidencia. b) La fijación del Orden del día por el Alcalde o Presidente. c) Las copias de las notificaciones cursadas a los miembros de la Corporación. d) Copia del anuncio en el tablón de edictos del Ayuntamiento o Diputación y, en su caso, prensa local. e) Minuta del acta. f) Copias de los oficios de remisión de los acuerdos adoptados a las Administraciones del Estado y Comunidad Autónoma. g) Publicación de los acuerdos en el tablón de edictos". La interpretación de este precepto conlleva su actualización, por ejemplo, respecto de la notificación de la convocatoria o de la fijación del orden del día. Interesa ahora señalar que las corporaciones locales deben facilitar la más amplia participación de los ciudadanos en la vida local (art. 69.1 LBRL), garantizándose su derecho a la obtención de copias y certificados de los acuerdos y sus antecedentes en los términos previstos en la legislación que desarrolle el art. 105.b) CE (art. 69.3 LBRL). Con este alcance, el referido art. 81 prevé la publicación de la convocatoria en el tablón de anuncios de la entidad que reitera el art. 229 ROF. Puede verse Fernández Ramos (2021: 33).

37. Arts. 92 *bis* LBRL y 2 RD 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.

La convocatoria debe remitirse a los miembros con dos días hábiles de antelación al menos, contados de acuerdo con las reglas generales de la LPAC<sup>38</sup>. Aunque coloquialmente no siempre se tenga en cuenta, la convocatoria y la citación son actos jurídicos diferentes: una vez determinado por el presidente cuándo y para qué se celebra una sesión, el secretario debe comunicarlo a todos los miembros<sup>39</sup>. La LBRL no precisa cómo debe efectuarse la citación de los miembros del pleno, luego cabe cualquier medio que permita tener constancia de su contenido y de su recepción, incluidos lógicamente los telemáticos, como admite el artículo 17.3 LRJSP, sin que resulte exigible la notificación en el domicilio a la que se refiere el ROF. Todos los miembros tienen derecho a ser citados, no siendo admisible que solo se convoque a algunos, con independencia de que los convocados sean suficientes para la válida celebración de la sesión e incluso para resolver asuntos sometidos a mayoría absoluta. El principio de conservación o resistencia del acuerdo colegial no permite salvar la legalidad de una sesión plenaria a la que deliberadamente no han sido convocados todos sus miembros, violando sus derechos constitucionales<sup>40</sup>. No obstante, no todas las irregularidades determinan la nulidad radical de la sesión, pues habrá que estar a las concretas circunstancias presentes en cada supuesto y si se ha impedido cumplir los fines perseguidos, es decir, que los miembros asistan a la sesión y, sobre todo, que tengan el tiempo suficiente para informarse sobre los asuntos incluidos en el orden del día. A estos efectos hay que recordar que los miembros tienen el derecho y el deber de asistir a las sesiones del pleno, y de los órganos colegiados en los que participen, y deben comunicar con la antelación necesaria la justa causa que lo impida (arts. 72 TRRL), de modo que podrán ser sancionados por el presidente por la falta de asistencia a las sesiones no justificada (art. 78.4 LBRL)<sup>41</sup>.

38. De acuerdo con el art. 30 LPAC, el día inicial es el siguiente a aquel en que se reciba la convocatoria, con exclusión de los feriados, que en la actualidad también son los sábados, además de los domingos. Con anterioridad, la jurisprudencia señaló que no era válida la convocatoria realizada el viernes para celebrar la sesión el lunes. Pueden verse las SSTs de 25 de octubre de 2002, de 25 de junio de 2001, de 20 de mayo de 1998 o de 5 de julio de 1994. La STS de 12 de noviembre de 1997 entiende que el plazo de dos días hábiles es "el período mínimo temporal de conocimiento previo de las materias", y, por eso, también de aplicación a las comisiones informativas. En esta línea, es el plazo mínimo exigido en el art. 19.3 LRJSP para los órganos colegiados estatales, que ha ampliado ligeramente el de cuarenta y ocho horas que establecía la Ley 30/1992, como señala Bustillo Bolado (2019: 119).

39. También cabe que se remita la convocatoria a las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, cuando en una sesión se hayan incluido puntos en el orden del día en cuestiones relacionadas con su objeto social (art. 234 ROF).

40. SSTs de 3 de mayo de 2002, rec. cas. 4264/1997, de 7 de mayo de 2002 o de 25 junio de 2001, entre otras muchas.

41. Con esta intención, el art. 12 ROF se refiere al derecho y el deber de asistir a las sesiones salvo justa causa que lo impida, que debe comunicarse con antelación, y puntualiza que las ausencias fuera del término municipal que excedan de ocho días deben ponerse en conoci-

## 4.2

### El orden del día: determinación y consecuencias

La convocatoria se acompaña con la relación de asuntos a tratar, que se conoce como el orden del día. En su determinación es esencial la colaboración del alcalde/presidente con el secretario del pleno o de la corporación, sin perjuicio de que también puedan intervenir otros miembros<sup>42</sup>. La forma de redactar esta relación de asuntos debe permitir conocer qué se debatirá y, en su caso, se votará, pero, si no estuviera suficientemente claro el cumplimiento del derecho de acceso a la documentación, permite que los miembros resuelvan cualquier duda al respecto. El orden del día es fundamental para la válida adopción de acuerdos.

En la determinación del orden del día debe tenerse en cuenta que el pleno es un órgano administrativo que ejerce competencias resolutorias y, por tanto, plenamente sujeto al deber de resolver previsto con carácter general en el artículo 21 LPAC. Recordemos que el personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver, son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo, según dispone el apartado 6 del artículo 21. El respeto a este deber condiciona los asuntos a incluir en el orden del día y la interpretación que debe realizarse de determinados preceptos del ROF que no parecen tenerlo en cuenta<sup>43</sup>.

---

miento de los alcaldes/presidentes por escrito, bien personalmente o a través del portavoz del grupo político, concretándose, en todo caso, la duración previsible de las mismas.

42. Según el art. 82 ROF, el orden del día de las sesiones será fijado por el alcalde/presidente, asistido por la secretaría, y el art. 177 ROF establece que, concluidos los expedientes, se entregan en la secretaría para que los examine y los someta al presidente en orden a su inclusión en el orden del día. También puede recabarse la asistencia de los miembros de la junta de gobierno, de los tenientes de alcalde, e incluso consultarse a los portavoces de los grupos existentes en la corporación. Lógicamente nada impide incluir en el orden del día un asunto solicitado por los miembros, pero si el presidente se niega a hacerlo, los miembros podrán solicitar la convocatoria de un pleno extraordinario para debatir dicho asunto. En todo caso se trata de cuestiones distintas con un régimen jurídico sin duda diferente, como señala la STS de 29 de abril de 1992. Por otra parte, también podrán incluirse en el orden del día asuntos que hayan sido solicitados por los vecinos, como se deduce del art. 231 ROF.

43. Como se puso de relieve, el ROF se aprueba en 1986 sobre la base del anterior de 1956, en ambos casos bajo la vigencia de una legislación de procedimiento administrativo, la de 1958, con sustanciales diferencias respecto de la actual que, como la anterior Ley 30/1992, anudan determinadas consecuencias al incumplimiento de los plazos para resolver: actos presuntos, caducidad de los procedimientos, silencios negativos... En consecuencia, el ROF debe reinterpretarse para acatar el cumplimiento del deber de resolver; por ejemplo, cuando impide incluir en el orden del día asuntos que no hayan sido previamente vistos en las comisiones informativas (art. 82) o prevé que se aplacen asuntos hasta la siguiente sesión (art. 92).

Los plenos no pueden resolver asuntos que no figuren en el orden del día, en lo que constituye una causa de nulidad de pleno derecho común en todos los órganos colegiados (art. 51 TRRL). La excepción viene determinada por la urgencia en resolver dicho asunto, que aprecia el propio pleno mediante mayoría absoluta, siempre que realmente exista una urgencia material<sup>44</sup>.

### 4.3

#### **El derecho de acceso de los miembros a la documentación sobre los asuntos incluidos en el orden del día**

Para que los miembros ejerzan sus derechos de participación deben conocer suficientemente los asuntos incluidos en el orden del día, que debe permitir identificar aquello sobre lo que se discutirá y, en su caso, votará. Por eso, el artículo 46.2.b) LBRL dispone que, desde el momento en el que se realiza la citación, toda la documentación sobre los asuntos del orden del día debe estar a disposición de los miembros en la secretaría de la corporación. Este derecho presenta sustantividad propia respecto del previsto con carácter general en el artículo 77 LBRL, que reconoce el derecho de todos los miembros de la corporación a obtener cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función, previa solicitud que debe resolverse por el alcalde/presidente o la junta de gobierno en los cinco días naturales siguientes. Este derecho general de información está estrechamente relacionado con el control y la fiscalización del gobierno y la admi-

---

44. El art. 51 TRRL (como el art. 83 ROF) dispone que 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 art. 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Hay que advertir que la diferencia que se establece en el precepto entre sesiones extraordinarias y ordinarias tiene sentido respecto de las que han sido convocadas previa petición de los miembros, que, como vimos, están vinculadas con el tratamiento de concretos asuntos y obviamente no conocerán de otros. Pero cuando se trata de sesiones extraordinarias convocadas por el alcalde/presidente, podrán resolverse todos los asuntos incluidos en el orden del día como si se tratara de una sesión ordinaria. Por otra parte, respecto de la mayoría exigible para declarar un asunto urgente, hay que tener en cuenta que los asuntos sujetos a mayoría absoluta estaban contemplados en el art. 47.3 LBRL, al que remitían los arts. 51 TRRL y 83 ROF. Sin embargo, tras la reforma de 2003, los acuerdos sujetos a mayoría absoluta han pasado al apartado 2 del artículo, dedicándose el apartado 3 a los municipios de gran población, que obviamente no resulta aplicable a los que no tienen tal carácter. La STS 730/2020, de 10 de junio, rec. cas. 282/2018 (ECLI: ES:TS:2020:1561), resuelve cualquier duda al respecto, y señala que la mayoría necesaria para incluir por la vía de urgencia asuntos en el orden del día de las sesiones plenarias es la mayoría absoluta.

nistración local que corresponde a los miembros, pero es diferente del que ahora analizamos que deriva por su pertenencia a un órgano colegiado<sup>45</sup>. Se trata, por tanto, de un derecho automático que surge con la convocatoria, que no requiere petición alguna ni admite exclusiones o limitaciones por razón de la materia, sin perjuicio del deber de confidencialidad y reserva que deberán guardar los miembros<sup>46</sup>. Corresponde al secretario custodiar dicha documentación y tenerla a disposición de los miembros que deseen examinarla (art. 2 RFHN).

## 5

### Celebración y desarrollo de la sesión

#### 5.1

#### El lugar de celebración

El artículo 49 TRRL, que tiene carácter básico (STC 385/1993), dispone que las sesiones se celebrarán en la casa consistorial o en el palacio provincial que constituya la sede de la respectiva corporación<sup>47</sup>. En casos de fuerza mayor puede habilitarse otro edificio, indicándose así en la convocatoria o en una resolución del alcalde/presidente dictada previamente y notificada a todos los miembros (art. 85 ROF)<sup>48</sup>.

45. Son dos derechos diferentes, regulados de distinta manera: el de acceso a la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día está contemplado en los arts. 46.2.b) LBRL y 84 ROF, mientras que el derecho de información general está en los arts. 77 LBRL y 14 ROF, excluyéndose expresamente en el art. 15 ROF cuando se trata del acceso a la información y documentación correspondiente a los asuntos del orden del día. Puede verse la STS 167/2022, de 10 de febrero, rec. 681/2021 (ECLI: ES:TS:2022:486), que casa la sentencia recurrida que había vinculado el derecho de información de los concejales con la documentación referida a asuntos a tratar en los plenos.

46. El derecho debe garantizarse con independencia de que el asunto haya sido objeto de información pública o tratado en una comisión informativa. No obstante, para un miembro que ha participado en una comisión informativa, no resultará fácil alegar que no conocía suficientemente el asunto, como ha puesto de relieve la STS de 1 de abril de 2003, que confirma en casación la desestimación del recurso interpuesto contra la aprobación de las cuentas generales en la sesión plenaria interpuesto por un concejal que asistió a la sesión previa de la comisión especial de cuentas y, en consecuencia, tenía toda la información.

47. La STS 70/2013, de 2 de enero (ECLI:ES:TS:2013:70), confirma en el recurso de casación 1530/2012 la sentencia que anuló el precepto de un reglamento orgánico municipal que establecía dos sedes para la celebración de las sesiones plenarias ordinarias. Señala el TS que los términos del art. 49 TRRL son claros e imperativos, y no admiten más excepción que la fuerza mayor. Otra cosa diferente es que realmente esté justificado el reconocimiento de carácter básico a este precepto del TRRL, que, en mi opinión, es sumamente discutible.

48. Con apoyo en una resolución interpretativa de 25 de mayo de 1979 que se refería a circunstancias en las que podría celebrarse la sesión en otro edificio (hundimiento, incendio o similares), ha llegado a considerarse que la celebración de la sesión fuera de la sede habitual sin justificación determina la nulidad de la misma. Por ejemplo, Núñez Ruiz (1989: 112) y Martínez

## 5.2 El *quorum* asistencial

El *quorum* asistencial hace referencia a la necesaria presencia de un determinado número de miembros y/o de personas cualificadas para la válida celebración de la sesión. En los plenos locales se fija en el artículo 46.2.c) LBRL, que, en primer lugar, exige la asistencia del alcalde/presidente y del secretario, o de quienes legalmente les sustituyan. Corresponde a los tenientes de alcalde y a los vicepresidentes de la diputación la suplencia del alcalde/presidente (arts. 23.3, 35.4 y 125 LBRL), y los secretarios serán sustituidos por otro funcionario con habilitación de carácter nacional, en coherencia con las especiales funciones de dación de fe pública y asesoramiento legal preceptivo que les corresponden<sup>49</sup>; en segundo lugar, se requiere la asistencia de un tercio del número legal de miembros, que nunca podrá ser inferior a tres, aunque en los municipios de hasta 100 residentes, que eligen tres concejales, los miembros asistentes no podrán ser menos de dos<sup>50</sup>, excluyendo así la regla de no hay colegio sin tres<sup>51</sup>. En la mayoría de los órganos colegiados se prevé un *quorum* asistencial en la primera convocatoria que se rebaja en segunda o sucesivas convocatorias, como se deduce del artículo 17 LRJSP, que exige en primera convocatoria la presencia de la mitad al menos de los miembros, aunque en segundas convocatorias

---

Sánchez (1989: 89). A mi juicio la citación en un lugar diferente solo tendrá efectos invalidantes si ha impedido que los miembros conozcan suficientemente dónde debe celebrarse la sesión, o pretenda dificultar su asistencia, interpretación más coherente con el carácter limitado de la nulidad de pleno derecho.

49. La ausencia del secretario o de quien legalmente asuma sus funciones determina la nulidad de la sesión, como destaca la STS de 7 de junio de 2006, rec. 9413/2003, al no considerar legal la actuación por un auxiliar administrativo que carecía de nombramiento como secretario.

50. Esta previsión trae causa de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que modificó la LOREG y la LBRL para posibilitar que los municipios de menos de 100 habitantes pudieran organizarse en ayuntamientos con plenos de tres miembros en lugar de en concejo abierto.

51. Tradicionalmente se ha considerado que la colegialidad exige la presencia de al menos tres personas que debatan y, en su caso, voten. Por todos, Cosculluela Montaner (1993: 97). No obstante, en las SSTS 1791/2017, de 22 de noviembre, recurso de casación 1791/2017 (ECLI:ES:TS:2017:4432), y 1998/2017, de 18 de diciembre, recurso de casación 319/2017 (ECLI:ES:TS:2017:4564), se ha admitido un órgano colegiado con dos miembros. Sin perjuicio de las dudas que suscita esta jurisprudencia, a las que se refiere Bustillo Bolado (2019: 121), hay que tener en cuenta que el TS debe resolver el problema relativo a la anulación de una sanción impuesta por un órgano colegiado que solo estaba integrado por dos miembros al estar pendiente la designación del tercero, y, por ello, toma en consideración la distinción entre la constitución del órgano y la válida celebración de una sesión. Con apoyo en esta doctrina, podrán funcionar con la presencia de dos miembros los órganos que solo cuenten con tres miembros, pero no me parece extrapolable a aquellos con mayor número legal de miembros, como son todos los plenos de los municipios de más de 101 residentes que eligen a 5 concejales o más. Distinto es el supuesto previsto en el art. 182 LOREG para cuando no quedan más posibles candidatos o suplentes a nombrar, que dispone que los *quorums* de asistencia y votación se entenderán automáticamente referidos al número de hecho de miembros de la corporación que subsistan. Recordemos que esta solución no resulta aplicable si el número de hecho llegase a ser inferior a la mitad del número legal, pues procede la constitución de una comisión gestora.

podrán especificarse los miembros precisos para celebrar la sesión. Esta posibilidad no existe en los plenos locales, pues el legislador ha optado por rebajar los miembros que deben asistir a un tercio del número legal, y mantenerlo en todo caso<sup>52</sup>. Si tenemos en cuenta que los miembros tienen el deber de asistir a las sesiones plenarias, no es muy exigente que sea suficiente la sola presencia de un tercio de sus miembros, lo que, además, posibilita que aquellos asuntos que no están sujetos a mayorías cualificadas puedan resolverse con el voto a favor de pocos miembros, como se verá.

El *quorum* asistencial debe mantenerse en todo caso, luego si, en el desarrollo de la sesión, se reduce el número de los miembros asistentes por debajo de ese tercio, hay que levantar la sesión. No obstante, para impedir las actitudes obstruccionistas de los miembros, el artículo 46.2.d) LBRL puntualiza que "la ausencia de uno o varios concejales o diputados, una vez iniciada la deliberación de un asunto, equivale, a efectos de la votación correspondiente, a la abstención"<sup>53</sup>. De esta forma, el legislador estatal básico quiere impedir que, quienes han sido debidamente convocados a una sesión, impidan la válida adopción de acuerdos, abandonando la sesión y provocando el incumplimiento del *quorum* asistencial. En todo caso, si tras la votación de ese concreto asunto continúa la ausencia de los miembros, incumpléndose el *quorum* asistencial, habrá que dar por finalizada la sesión.

### 5.3

#### El principio de unidad de acto

Las sesiones de los órganos colegiados deben respetar el principio de unidad de acto, que garantiza que se desarrollan de acuerdo con las circunstancias de lugar, tiempo y contenido previstas en la convocatoria, que son las conocidas por los miembros. Se recoge en el artículo 87 ROF, que dispone que toda sesión habrá de respetar el principio de unidad de acto y se pro-

52. En el supuesto de que no asistan suficientes miembros para celebrar válidamente una sesión, el art. 90.2 ROF establece que la sesión se entenderá automáticamente convocada dos días después a la misma hora, y si tampoco se alcanza el *quorum* requerido el alcalde/presidente dejará sin efecto la convocatoria, y los asuntos incluidos en el orden del día se pospondrán hasta la próxima sesión que se celebre. De acuerdo con el art. 109.2 ROF, si no se celebra la sesión por falta de asistentes, el secretario suplirá el acta con una diligencia autorizada con su firma, en la que se consignen los nombres de los concurrentes y de los que hubieren excusado su asistencia.

53. Esta solución se ha aplicado también en la STS de 27 de abril de 1993 para salvar la validez de la sesión en la que se debatía la moción de censura, que fue abandonada por el alcalde, asumiendo la presidencia el primer teniente de alcalde. Con apoyo en el principio de unidad de acto, no se alteró el *quorum* asistencial inicial, y el pleno pudo válidamente debatir y votar la moción, con la abstención del alcalde.

curará que termine en el mismo día de su comienzo; es decir, se desprende la obligatoriedad de que las sesiones plenarias se desarrollen sin solución de continuidad y, si es posible, en un mismo día. Este mismo precepto habilita al alcalde/presidente para que, si no se hubieran resuelto todos los asuntos incluidos en el orden del día, en la fecha de la convocatoria, se levante la sesión, y los asuntos no debatidos queden pendientes para la próxima sesión que se celebre<sup>54</sup>; y se permiten interrupciones razonables en el desarrollo de la sesión para permitir reuniones de los grupos locales, el descanso o cualquier otra circunstancia. En todo caso hay que garantizar que la sesión continúe respetando los criterios de la convocatoria y el orden del día. También es una manifestación de la unidad de acto la exigencia del mantenimiento del *quorum* asistencial durante toda la sesión, y que, como se ha visto, se considere que se abstienen los miembros que abandonan una sesión una vez iniciado el debate de un asunto.

## 5.4

### **El desarrollo de la sesión. En particular, la separación entre la parte resolutive y la destinada a la fiscalización**

La sesión debe desarrollarse conforme al orden del día enviado junto a la citación, que delimita los asuntos que son objeto de debate y se someten a votación, bajo la dirección del alcalde/presidente, que ostenta la conocida como policía de sesiones<sup>55</sup>. Generalmente, la sesión comienza con la ratificación del acta, y continúa con el debate de los asuntos siguiendo el orden con el que figuran en el orden del día, que se inicia con la lectura por el

54. En aplicación de este precepto la STS 756/2022, de 15 de junio, rec. cas. 3225/2021 (ECLI:ES:TS:2022:2423), exige que los asuntos que quedaron pendientes en un pleno ordinario que fue suspendido por desórdenes sean necesariamente incluidos en el próximo pleno que se convoque, sea ordinario o extraordinario. El TS señala que el art. 87 ROF no diferencia entre las clases de sesiones y persigue no posponer *sine die* un debate que habría debido ya producirse, eliminándose así cualquier discrecionalidad del Alcalde para dejar de incluir aquellos puntos en el nuevo orden del día. La prioridad debe ser concluir lo que se dejó sin hacer. Por otro lado, a mi juicio, no resulta exigible que la sesión se dé por finalizada a las doce de la noche, y no hay dificultades serias para que pueda continuar por un tiempo razonable.

55. El contenido y alcance de las facultades del alcalde/presidente en la moderación de los debates y en el ejercicio de la policía de sesiones es amplio, y permite decidir respecto de cualquier incidencia que se produzca, contando con el asesoramiento al respecto del secretario. Así lo refleja el art. 95 ROF, que prevé que el alcalde/presidente llame al orden a los miembros que empleen palabras o conceptos ofensivos; interrumpan o, de cualquier otra forma, alteren el orden de las sesiones; o pretendan hacer uso de la palabra sin que les haya sido concedida, o una vez que les haya sido retirada. Además, en la segunda advertencia, advertirá de una posible expulsión si persisten en su comportamiento, y, en tal caso, con la tercera llamada podrá ordenarles que abandonen el local en que se esté celebrando la reunión, adoptando las medidas que considere oportunas para hacer efectiva la expulsión.

secretario del dictamen íntegro o resumido de la comisión informativa, el debate y la votación (arts. 91 a 98 ROF)<sup>56</sup>.

La legislación estatal básica únicamente se preocupa por asegurar el ejercicio de las funciones de fiscalización que corresponden al pleno. Con esta intención, el artículo 46.2.e) LBRL exige que, en los plenos ordinarios, la parte dedicada al control de los demás órganos de la corporación presente sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento y, en su caso, en su regulación, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones<sup>57</sup>. De nuevo se muestra la especial preocupación del legislador básico por asegurar que los plenos ejerzan sin dificultades el control y la fiscalización de los órganos de gobierno que les encomiendan los artículos 22.2.a), 33.2.e) y 123.1.a) LBRL. El TS ha precisado que esta sustantividad propia no queda garantizada con los ruegos y preguntas que usualmente se incluyen como punto final del orden del día de todas las sesiones, sino que resulta exigible “que se distinga en cada sesión, entre una parte resolutive (que termina mediante una resolución administrativa) y, por lo que hace al caso, otra parte de control y fiscalización”<sup>58</sup>. Por otra parte, el artículo 42 ROF dispone que el alcalde dará cuenta sucinta, 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

56. Los miembros podrán formular enmiendas, que son las propuestas de modificación de un dictamen o proposición antes de iniciarse la deliberación del asunto, siempre, lógicamente, que guarden relación con el punto del orden del día, y el derecho a su presentación forma parte consustancial del ejercicio del cargo y su carácter representativo del art. 23.2 CE, como afirma la STS 159/2020, de 9 de febrero, rec. cas. 2677/2021 (ECLI:ES:TS:2022:488), que considera que, “si conforme a las normas propias de la organización interna del ayuntamiento o, en su caso, de la normativa general, se acuerda inadmitirlas, la razón que se alegue debe apreciarse restrictivamente para no frustrar ni el derecho de los concejales a debatirla y votarla, ni de los vecinos a conocer las razones de su estimación o rechazo”.

57. Además de las enmiendas, el art. 97 ROF se refiere también a la moción, que es la propuesta, presentada por escrito u oralmente, que se somete directamente a conocimiento del pleno respecto de asuntos no incluidos en el orden del día por razones de urgencia, según prevé el art. 91.4. ROF; a la pregunta, que es cualquier cuestión planteada a los órganos de gobierno por los miembros oralmente en el transcurso de la sesión o por escrito; y al ruego, que es la formulación de una propuesta de actuación dirigida a los órganos de gobierno local, que podrá ser objeto de debate, pero no sometida a votación. Por otra parte, con apoyo en este precepto, la STS 859/2023, de 26 de junio, rec. cas. 6327/2021 (ECLI:ES:TS:2023:2839), considera que el pleno, en el ejercicio de su función de control y fiscalización, puede aprobar declaraciones de reprobación (que tienen carácter netamente político y carecen de efectos jurídicos), siempre que se refieran a cuestiones que afecten al círculo de intereses municipales, concurren razones de interés general debidamente justificadas, y lo haga de modo ponderado y guardando la debida proporcionalidad.

58. STS 682/2020, de 5 de junio, rec. cas. 2988/2017 (ECLI: ES:TS:2020:1528).

de gobierno<sup>59</sup>. El TS ha considerado que esta dación de cuentas en las sesiones ordinarias del pleno subsiste aunque el alcalde haya delegado sus atribuciones en la junta de gobierno local<sup>60</sup>.

## 5.5

### **La publicidad de las sesiones de los plenos y su grabación. La participación ciudadana**

Las sesiones de los plenos deben ser públicas, mientras que no lo son las de las juntas de gobierno local según prescribe el artículo 70.1 LBRL<sup>61</sup>. No obstante, sí serán públicas las sesiones de las juntas en las que se ejerzan funciones delegadas de los plenos<sup>62</sup>. Para ampliar las personas que pueden asistir a las sesiones cabe emplear sistemas megafónicos o circuitos cerrados de televisión. En todo caso, el público no tiene derecho a intervenir en la sesión ni a realizar manifestaciones de agrado o desagrado, aunque la corporación podrá establecer un turno de consultas al público asistente sobre temas concretos de interés municipal (art. 88 ROF). Con este alcance el artículo 228 ROF prevé, por un lado, la intervención de un representante de las asociaciones vecinales antes del debate y votación de algún punto del orden del día en cuya tramitación administrativa hayan participado; y, por otro lado, un turno de ruegos y preguntas al público una vez terminada la sesión. Se trata de posibilitar al máximo la participación ciudadana y la más amplia información sobre la actividad local como prevé la LBRL (arts. 69 y ss.). En línea con estos fines cabe la grabación de las sesiones, posibilidad admitida en el artículo 18 LRJSP para todos los órganos colegiados, que se ha generalizado en el ámbito local, y debería regularse expresamente para garantizar la integridad y autenticidad del fichero electrónico correspondiente y el acceso al

59. Uno de los mecanismos para el control y la fiscalización es la dación de cuentas de las resoluciones del alcalde, que, como subraya Colás Tenas (2019: 22), suele hacerse mediante una relación de los decretos acompañada de la copia compulsada de los mismos, que se incorpora al expediente de la convocatoria.

60. STS 682/2020, de 5 de junio de 2020, rec. cas. 2988/2017 (ECLI: ES:TS:2020:1528).

61. Sobre la publicidad o no de las sesiones de los plenos, las juntas de gobierno, las comisiones informativas y otros órganos colegiados locales, véase Fernández Ramos (2006: 1697-1711).

62. El TC (SSTC 161/2013 y 111/2016) ha señalado que la falta de publicidad en las sesiones de las juntas de gobierno no resulta de aplicación cuando se ejercen competencias del pleno para evitar que una simple delegación de atribuciones dificulte el control de la ciudadanía sobre el proceso de la toma de decisiones, que, por su importancia, está legalmente sujeto al régimen de publicidad que la legislación estatal básica ha previsto para los plenos. En consecuencia, señala Colás Tenas (2019: 25), hay que diferenciar las sesiones de las juntas que resuelven competencias delegadas, que deben ser públicas, de las que tienen otro objeto, especialmente las de asesoramiento al alcalde/presidente, que serán a puerta cerrada.

mismo de los miembros del órgano colegiado<sup>63</sup>. Otra cuestión es que la grabación altere la naturalidad y espontaneidad de los debates, que, sin duda, quedarán encorsetados.

El artículo 70.1 LBRL, después de consagrar el carácter público de las sesiones plenarias, puntualiza que “podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta”. El precepto se refiere indistintamente al debate y a la votación, pero obviamente los problemas son sustancialmente distintos: una cosa es que la sesión se celebre a puerta cerrada y otra muy diferente que no se conozca qué ha votado cada miembro. Ahora nos centramos en la primera, que es la que afecta al desarrollo de la sesión. El público asistente debe abandonar la sala de plenos respecto de concretos asuntos que afectan al derecho fundamental del artículo 18.1 CE, que garantiza el honor, la intimidad personal y familiar y la propia imagen; y así debe entenderlo la mayoría absoluta del pleno. El debate a puerta cerrada se limita a ese asunto en cuestión para proteger los derechos de los ciudadanos, especialmente de los interesados, pero no debería extenderse a los supuestos de fiscalización y control de la gestión llevada a cabo por los propios miembros de la corporación. Prueba de ello es que las sesiones extraordinarias relativas a las mociones de censura y las cuestiones de confianza, en las que lógicamente

---

63. Al respecto es relevante el art. 15 de la Ley 7/2018, de Castilla y León, que dispone que los plenos, para la participación de sus miembros dejando constancia del contenido de sus intervenciones, serán objeto de grabación y archivo oficial durante un plazo mínimo de tres meses, obligatoriamente en audio y video en las diputaciones provinciales y los municipios de más de 20 000 habitantes, y en audio en los de más de 5000, mientras que en los de menos de 5000 será obligatoria la grabación en audio si así lo acuerda el pleno. Por su parte, la STS de 24 de junio de 2015, recurso 264/2014 (ECLI:ES:TS:2015:3611), confirma en casación la nulidad de un precepto del reglamento orgánico municipal que prohíbe a los medios de comunicación social, a los miembros y al público la grabación, salvo autorización previa y discrecional de la presidencia del pleno. Tal prohibición se ha considerado contraria al derecho de información ciudadana y a la libertad de expresión y difusión del art. 20 CE. Por último, hay que tener en cuenta que la grabación de las sesiones y su difusión suscitan dudas desde la normativa y la jurisprudencia, europea y nacional, en materia de protección de datos, pues, como ha puesto de relieve Bustillo Bolado (2019: 136), la voz e imagen de un miembro es un dato personal. En este sentido puede traerse a colación el informe núm. 0389/2009, de 1 de enero, de la Agencia Española de Protección de Datos, que se plantea si un particular, que realiza grabaciones sonoras de los plenos de su ayuntamiento y las difunde a través de su propia página web, precisa obtener el consentimiento de aquellos a cuyos datos personales se haga referencia en dichos plenos. El informe señala que únicamente sería conforme con la Ley Orgánica 15/1999 la difusión en internet de los datos relativos a actos debatidos en el pleno o a disposiciones objeto de publicación en el correspondiente boletín oficial, dado que únicamente en estos supuestos la cesión se encontraría amparada, respectivamente, en una norma con rango de ley o en el hecho de que los datos se encuentren incorporados a fuentes accesibles al público. En los restantes supuestos la publicación únicamente sería posible si se contase con el consentimiento del interesado, o si los datos no pudieran en ningún caso vincularse con el propio interesado.

se discutirá la gestión llevada a cabo por el alcalde/presidente, son públicas (arts. 22.3, 33.3 y 123.1.b LBRL).

## 6

### La adopción de acuerdos

#### 6.1

#### La formulación de la propuesta

Los órganos colegiados locales adoptan sus decisiones en la votación, en la que cada miembro manifiesta su opinión al respecto, de modo que la opción mayoritaria formará la voluntad del órgano administrativo. Para ello, finalizado el debate, el alcalde/presidente concreta qué se vota y cómo se vota. Con este alcance, el artículo 98 ROF precisa que “planteará clara y concisamente los términos de la misma y la forma de emitir el voto”. La propuesta debe formularse en términos que no dejen duda sobre qué aprueban o rechazan. Si algún miembro no lo ha entendido, solicitará las aclaraciones oportunas siempre que no se reabra el debate sobre el fondo. Aquí, como en tantas otras cuestiones, solo el buen juicio del presidente permite solucionar eventuales conflictos.

En todo caso, como sabemos, los asuntos que se someten a votación y en los que cabe la adopción de un acuerdo son los incluidos en el orden del día que se remitió a los miembros junto a la convocatoria.

#### 6.2

#### El voto de los miembros y su contenido

El voto es la declaración individual de cada uno de los miembros respecto de la propuesta formulada por el alcalde/presidente. El derecho al voto es inherente a la condición de miembro de la corporación, y solo él puede ejercerlo mediante su asistencia a la sesión y su permanencia en la misma en el momento de la votación<sup>64</sup>. Según el artículo 46.2.d) LBRL, el voto puede emitirse en sentido afirmativo o negativo, aunque también se admite que se abstengan de votar. Se reconoce así, en principio y con carácter general,

---

64. Con esta intención el art. 99.5 ROF precisa que el voto es personal e indelegable, aunque, como se señaló, la delegación se admite en alguna norma para facilitar la participación de quienes no pueden asistir presencialmente a las sesiones.

la libertad de los miembros de votar a favor, en contra o la abstención<sup>65</sup>. La abstención en la votación es el voto del miembro indiferente frente a la propuesta, que ni apoya ni rechaza, pero sí es un voto válidamente emitido. En esto se diferencia de la que podríamos denominar abstención implícita, que se produce cuando los miembros presentes en una sesión la abandonan una vez iniciada la deliberación de un concreto asunto. En todo caso ambas modalidades de abstención son sustancialmente diferentes de la abstención legal o debida, que se produce cuando concurre uno de los motivos que relaciona el artículo 23.2 LRJSP, que impiden cualquier tipo de intervención, y, en tal caso, el miembro en cuestión tiene prohibido participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución del asunto correspondiente (art. 76 LBRL).

Sin perjuicio de lo anterior, cuando los plenos ejercen funciones administrativas, resuelven procedimientos en los que hay que cumplir el deber de resolver, debería condicionarse el sentido del voto, exigiendo que los miembros voten en contra de las propuestas que consideren contrarias al ordenamiento jurídico, pero, especialmente, excluyendo expresamente la posibilidad de abstenerse. Esta regla general estaría implícita en el sometimiento pleno de las Administraciones públicas a la ley y al derecho (art. 103 CE), en la irrenunciabilidad de la competencia (art. 8 LRJSP) y en la prohibición de abstención de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso (art. 88.5 LPAC)<sup>66</sup>.

---

65. No obstante, en ocasiones la ley establece límites. Así, por ejemplo, el art. 197 *bis* LOREG, relativo a la cuestión de confianza, establece que los concejales que hayan votado a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza no podrán emitir un voto contrario a dicho asunto en el plazo de seis meses, y, si lo hicieran, el voto contrario se consideraría nulo.

66. Con este alcance, el art. 19.3 LRJSP dispone que "no podrán abstenerse en las votaciones quienes por su cualidad de autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas, tengan la condición de miembros natos de órganos colegiados, en virtud del cargo que desempeñan". En la actualidad solo es de aplicación a los órganos colegiados de la Administración del Estado, al carecer incomprensiblemente de naturaleza básica.

## **6.3 Los sistemas de votación: clases**

### **6.3.1 Las votaciones ordinarias y nominales**

Los sistemas de votación son los diferentes mecanismos que permiten que los miembros de los órganos colegiados exterioricen su voluntad individual, manifestando si se abstienen, están de acuerdo o en contra de la propuesta. La regla general según el artículo 46.2.d) LBRL es la votación ordinaria, aunque el propio pleno podrá acordar, para un caso concreto, la votación nominal. La distinción entre ambos tipos de votaciones se recoge en el artículo 101 ROF: una votación ordinaria es aquella en la que los miembros manifiestan por signos convencionales el asentimiento, el disentimiento o la abstención<sup>67</sup>, mientras que, en la votación nominal, se efectúa un llamamiento por el orden alfabético de los apellidos de los miembros para que respondan en voz alta “sí”, “no” o “abstención”, votando el Presidente en último lugar. Generalmente está relacionada con asuntos especialmente relevantes, como el nombramiento o cese del alcalde/presidente.

Los dos sistemas no plantean problemas especiales, más allá de la mayor simplicidad y rapidez de la votación ordinaria respecto de la nominal. En todo caso, permiten conocer si se ha adoptado o rechazado un acuerdo sobre el asunto en cuestión o qué persona ha sido nombrada, así como el concreto sentido del voto de cada uno de los miembros, lo que tiene consecuencias en relación con la responsabilidad, la legitimación en orden a una posible impugnación, e incluso sobre la validez del acuerdo si se incumple el deber de abstención<sup>68</sup>. Pero no sucede igual en la votación secreta.

---

67. La STS de 11 de mayo de 1998, rec. apelación 5193/1992, consideró contrario al art. 46.2.d) el precepto de un reglamento orgánico municipal que preveía la aprobación por unanimidad si ningún miembro pedía el uso de la palabra. Una crítica a esta sentencia, por la interpretación rigurosa y formalista que realiza, en Carbonell Porras (1999: 194-195) y Valero Torrijos (2002: 658-659).

68. Según el art. 78.2 LBRL, son responsables de los acuerdos los miembros que hayan votado favorablemente, luego no lo son los que no asisten a la sesión, votan en contra o se abstienen. Además, el voto en contra permite impugnar el acuerdo, al excluir la doctrina del acto propio (STC 173/2004 en relación con el art. 63.1.B LBRL); y hay que conocer el sentido del voto de quien incumplió el deber de abstención.

### 6.3.2 Las votaciones secretas

Las votaciones secretas son aquellas que permiten conocer el resultado final y, consecuentemente, si se ha alcanzado la mayoría legalmente exigida para el acuerdo plenario, pero no el concreto sentido del voto de cada uno de los miembros<sup>69</sup>. En realidad, es una modalidad de la votación nominal, pues los miembros son llamados a depositar una paleta con el sentido de su voto en una urna o bolsa (art. 101 ROF). El secreto en la votación en un órgano colegiado está justificado cuando pretende garantizar y asegurar la independencia, sinceridad y libertad de los miembros frente a cualquier presión externa o interna, y, por eso, generalmente se relaciona con asuntos que afectan a concretas personas<sup>70</sup>. Pero, como se ha visto, los derechos de los interesados quedan suficientemente protegidos con el debate y la votación a puerta cerrada. Si el derecho fundamental que se quiere proteger es el de algún miembro o sus allegados, la votación secreta tendría como finalidad evitar los enfrentamientos personales, que era el supuesto previsto en el artículo 229.3 del ROF de 1952. Pero, en tal caso, parece obvio concluir que el miembro incurre en el deber legal de abstención y debe abandonar la sesión mientras se debate y vota el asunto. Por otra parte, si el pleno está ejerciendo sus funciones de control y fiscalización, la publicidad y participación que caracteriza la vida local ampara que se conozca qué ha votado cada uno de los miembros de la corporación. Con esta finalidad, la moción de censura o la cuestión de confianza se resuelven por una votación pública y nominal, y también debería excluirse la votación secreta en la elección del alcalde/presidente, aunque nada diga al respecto la LOREG o la LBRL<sup>71</sup>. En definitiva, la regla general es el rechazo de las votaciones secretas que carecen de justificación.

69. Con carácter general se considera que la votación secreta es contraria a los principios de publicidad y transparencia (Bustillo Bolado, 2019: 129-130; Fernández Ramos, 2021: 31-32). Además, y concretamente respecto de los plenos locales, no permite conocer quiénes son responsables al haber votado a favor, quiénes pueden impugnarlos por no haberlos consentido, o se impide apreciar la influencia de los votos en el acuerdo si se ha incumplido el deber legal de abstención.

70. Con esta intención el art. 102.3 ROF dispone que la votación secreta solo podrá utilizarse para elección o destitución de personas. Puede verse Konninckx Frasquet (2005: 922-923).

71. Como señala Colás Tenas (2019: 35), la votación secreta para la elección del alcalde carece de sentido en un régimen de funcionamiento que se inspira cada día más en el régimen parlamentario, y tampoco la ciencia política justifica este sistema, pues lo secreto anima a la inestabilidad.

## 6.4 Régimen de mayorías

### 6.4.1 La mayoría simple como regla general y el voto de calidad del Presidente en caso de empate

El régimen de mayorías para que los plenos alcancen sus acuerdos se regula en el artículo 47 LBRL, cuya naturaleza jurídica básica ha sido reiteradamente reconocida por el Tribunal Constitucional. La regla general es que los acuerdos se adoptan por mayoría simple de los miembros presentes, que se produce cuando los votos afirmativos son más que los negativos (art. 47.1 LBRL). De esta forma, si tenemos en cuenta que el *quorum* asistencial se cumple con la asistencia de un tercio del número legal de miembros del pleno, los acuerdos pueden ser adoptados con escasos votos a favor: basta con el voto a favor de la mayoría de ese tercio de asistentes.

Si el resultado de la votación arroja un empate entre los votos a favor y los votos en contra, “se efectuará una nueva votación, y si persistiera el empate, decidirá el voto de calidad del Presidente”, según dispone el artículo 46.2.d) LBRL. Con esta regla, el ordenamiento persigue que pueda formarse válidamente la voluntad colegiada, que será a favor o en contra de la propuesta según el sentido del voto del alcalde/presidente, que, por eso, es el último en manifestarse<sup>72</sup>. En todo caso, lo que el Presidente tiene es un voto de calidad, un voto dirimente para la válida adopción de acuerdos sujetos a la regla general de la mayoría simple, y no un doble voto. Por esta razón, no cabe en acuerdos sujetos a mayorías cualificadas como la absoluta.

Por último, como la regla general es la mayoría simple, la jurisprudencia ha señalado que los supuestos en los que se exigen mayorías más amplias deben ser objeto de interpretación restrictiva<sup>73</sup>.

---

72. El voto de calidad es una facultad inherente a la condición de alcalde/presidente, pero también intrínsecamente relacionada con el deber de resolver. Por eso hay que entender que, si el pleno es presidido por quienes legalmente asumen la suplencia del presidente, también podrán resolver el empate con su voto de calidad. Lo curioso al respecto es que en los municipios de gran población se admite que el Alcalde delegue la facultad de convocar y presidir el pleno, pero no el voto de calidad (arts. 122.2 y 124.5 LBRL).

73. Así, por ejemplo, la STS de 24 de junio de 2003: “entendemos que la exigencia de mayorías cualificadas ha de interpretarse de modo restrictivo no en consideración a los efectos que, eventualmente, puedan derivarse de los actos aprobados, pues será cuando esos actos necesarios y derivados se produzcan cuando sean requeridas las mayorías cualificadas”.

## 6.4.2

### La mayoría absoluta y otras mayorías cualificadas

Aunque la regla general es la mayoría simple, el ordenamiento jurídico ha previsto que determinados asuntos solo puedan válidamente adoptarse con mayor acuerdo entre los miembros. La mayoría cualificada más frecuente es la mayoría absoluta, que requiere el voto a favor de más de la mitad del número legal de miembros (art. 99.2 ROF)<sup>74</sup>. Esta es la mayoría prevista en el artículo 47.2 para los asuntos que relaciona<sup>75</sup>. Respecto de los municipios de gran población, el artículo 47.3 dispone que “las normas relativas a adopción de acuerdos [...], son las contenidas en el apartado 2 del artículo 123”. Este precepto se refiere a los asuntos de competencia del pleno para los que resulta necesario el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros, siendo suficiente para los demás la mayoría simple<sup>76</sup>. En otros

74. En este tema hay que advertir que, en 1985, el art. 47 LBRL exigió el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros para cuatro concretos asuntos. Esta mayoría cualificada se suprimió por la Ley 57/2003, y estos asuntos pasaron a engrosar el listado de los sujetos a mayoría absoluta. Esta modificación de la LBRL afecta a la legislación autonómica que había incorporado la mayoría especialmente cualificada, dando lugar a diferentes posiciones del TC. En la STC 159/2012, consideró que se produce la inconstitucionalidad sobrevenida del precepto autonómico, admitiendo la cuestión de inconstitucionalidad. Pero esta interpretación cambia con las SSTC 102/2016 y 116/2012, que invocan la prevalencia del derecho estatal y declaran la inaplicación de la norma autonómica que ha devenido contraria a una norma estatal básica posterior, y, en consecuencia, se inadmiten las cuestiones de inconstitucionalidad. En todo caso la aplicación de la cláusula de prevalencia no es una cuestión pacífica, como prueba la STC 76/2022, de 15 de junio, que rechaza hacerlo cuando la contradicción se produce con la legislación estatal plena (y no básica), como es una disposición del procedimiento administrativo común. Sobre este tema, véase, por todos, Rebollo Puig (2017: 1581 y ss.).

75. Se trata de los siguientes asuntos: a) creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales; b) creación, modificación y supresión de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio; c) aprobación de la delimitación del término municipal; d) alteración del nombre y de la capitalidad del municipio; e) adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo; f) aprobación y modificación del reglamento orgánico; g) creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus estatutos; h) transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras Administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente; i) cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales; j) concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20 % de los recursos ordinarios del presupuesto; k) municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio, y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente; l) aprobaciones de operaciones financieras o de crédito y concesiones de quitas o esperas, cuando su importe supere el 10 % de los recursos ordinarios de su presupuesto, así como operaciones de crédito; ll) los acuerdos que corresponda adoptar a la corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística; m) enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20 % de los recursos ordinarios de su presupuesto; n) alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales; ñ) cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas; y o) los restantes determinados por la ley.

76. Estos asuntos son los relativos a los acuerdos que corresponda adoptar al pleno en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.

preceptos de la LBRL también se exige la mayoría absoluta, como para la creación de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones (art. 20), la celebración de sesiones plenarias secretas (art. 70), la solicitud de una consulta popular (art. 71), la iniciativa para constituirse en municipios de gran población (art. 123), o la elección de los miembros del órgano encargado de las reclamaciones económico-administrativas en los ayuntamientos de gran población (art. 137). La misma mayoría se establece en la LOREG para la elección y destitución del alcalde y presidente de la diputación (arts. 196, 197 y 207), en la LOTC para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local (art. 75 ter), o en la LOPJ respecto de la elección del juez de paz (art. 101). Además, hay que tener en cuenta que el artículo 47.2.o) LBRL se refiere a las restantes materias en las que la ley determine la exigencia de mayoría absoluta, lo que permite que las leyes autonómicas amplíen los asuntos sujetos a dicha mayoría. En todo caso, el legislador autonómico tiene prohibido fijar otras mayorías más amplias, que están reservadas al legislador estatal básico<sup>77</sup>. Lo hace, por ejemplo, la propia LBRL en relación con el acuerdo del ayuntamiento para la constitución del concejo abierto, que requiere la mayoría favorable de dos tercios del número legal de miembros (art. 29.2).

El hecho de que un determinado asunto requiera mayoría absoluta tiene consecuencias: es de competencia exclusiva del pleno, al prohibirse expresamente la delegación (arts. 22, 33, 123, y disposición adicional sexta 3 LBRL); no puede resolverse por la diputación o la comunidad autónoma si se ha disuelto la corporación (art. 183.2 LOREG) o la corporación está en funciones al haber finalizado su mandato (art. 194.2 LOREG); y está sujeto al informe previo del secretario (arts. 54 TRRL y 112.5.g LBRL)<sup>78</sup>.

---

tica, así como a los previstos en las siguientes letras: c) la aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica; e) los acuerdos relativos a la delimitación y alteración del término municipal, la alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de denominación de este, y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo; f) los relativos a la participación en organizaciones supramunicipales; j) la transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras Administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente; y o) la iniciativa para la exclusión del ámbito de aplicación del régimen de gran población. En realidad, si se comparan ambos listados de asuntos sujetos a mayoría absoluta, se concluye que los asuntos relativos a bienes, servicios y hacienda municipales son los que requieren mayoría absoluta en los de régimen común, pero podrán resolverse por mayoría simple en los de gran población.

77. Así lo afirman con claridad las SSTC 33/1993 y 331/1993 respecto de la mayoría especialmente cualificada del art. 47.2 LBRL en su redacción original, a la que antes se ha hecho referencia. El TC subrayó que se trataba de un listado cerrado y exhaustivo, de modo que su extensión por el legislador autonómico entrañaba un cambio en la concepción de la organización democrática de la institución.

78. La omisión de este informe ha sido expresamente considerada por el TS como un vicio de anulabilidad. SSTs de 7 de febrero de 2000, de 13 de noviembre de 2000 o de 5 de noviembre de 1998, entre otras.

## 6.5 Proclamación del acuerdo

Efectuada la votación del asunto, el secretario realiza el recuento y anuncia el resultado en voz alta, y el alcalde/presidente proclama el acuerdo adoptado, declarando lo acordado o el rechazo de la propuesta si no se ha alcanzado la mayoría exigida (art. 98 ROF).

Los acuerdos serán objeto de notificación o publicación de acuerdo con las reglas generales de la LPAC, y deberán ser comunicados a las Administraciones estatal y autonómica en los términos previstos en el artículo 56 LBRL.

## 7 El acta de la sesión

Los acuerdos de los órganos colegiados se adoptan oralmente, como también son orales el debate y la deliberación de los miembros. No obstante, lo usual es documentar lo sucedido en la sesión en el acta correspondiente. La LBRL, sorprendentemente, no se refiere al acta, aunque sí lo hace el TRRL con los artículos 50 y 52, dedicados respectivamente al acta de la sesión y al libro de actas. El primero dispone que el secretario extenderá el acta haciendo constar, como mínimo, “la fecha y hora de comienzo y fin; los nombres del presidente y demás asistentes; los asuntos tratados; el resultado de los votos emitidos y los acuerdos adoptados”, y sucintamente las opiniones emitidas. El acta debe incluir los datos que tengan trascendencia jurídica, y por eso es responsabilidad del secretario, que es el que tiene la formación adecuada para apreciarlo. Y esta relevancia incluye sin duda el resultado de la votación, el sentido del voto de cada miembro en ciertos casos, así como los principales aspectos de la deliberación que sirven de motivación del acuerdo adoptado<sup>79</sup>. Por su parte, el artículo 52 TRRL se refiere al libro de actas, que es instrumento público y solemne en el que se transcriben los acuerdos adoptados con las garantías legalmente establecidas<sup>80</sup>. En la actualidad, tanto las actas

79. La jurisprudencia entiende que el contenido mínimo necesario de las actas de las reuniones de un órgano colegiado no incluye las discusiones y deliberaciones íntegras ni las opiniones manifestadas por cada uno de los miembros, sino tan solo “los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados” (FJ 4 de la STS 704/2021 – ECLI:ES:TS:2021:704). Un análisis más detenido del contenido de las actas de las sesiones de los órganos colegiados puede verse en Carbonell Porras (1999: 218 y ss.).

80. Los arts. 52 TRRL y 198 ROF disponen que el libro de actas debe llevar en todas sus hojas, debidamente foliadas, la rúbrica del Presidente y el sello de la corporación. El art. 199 ROF

como los libros de actas son documentos electrónicos que están regulados por la normativa autonómica<sup>81</sup>.

Aunque formalmente no se aplique a los actos de gobierno de las entidades locales, el artículo 18 LRJSP regula el tratamiento resultante de la grabación de la sesión, su conservación y su relación con el acta<sup>82</sup>. La grabación de la sesión sirve de ayuda al secretario y tiene un relevante efecto probatorio, pero no sustituye el acta, en la que hay que recoger las principales cuestiones jurídicamente relevantes, entre las que, sin duda, hay que incluir la motivación, que resulta de los debates<sup>83</sup>.

## 8

### Bibliografía

Alamillo Domingo, I. y Valero Torrijos, J. (2020). La continuidad del gobierno municipal y la administración electrónica como medida de contingencia en la crisis SARS-CoV-2/COVID-19. *Diario La Ley*, 3318/2020.

Almonacid Lamelas, V. (2020, abril 8). *FAQ sobre Plenos telemáticos de las Entidades Locales*. El Consultor de los Ayuntamientos.

---

regula el libro de actas, compuesto de hojas móviles. Lógicamente estas previsiones deben reinterpretarse a la luz de la actual regulación de la tramitación y conservación electrónica de los documentos y expedientes administrativos.

81. Por ejemplo, el Decreto 24/2018, de 15 de febrero, sobre los libros de actas y de resoluciones de las entidades locales gallegas, o el Decreto 39/2017, de 1 de marzo, sobre libros de actas de acuerdos de órganos colegiados y de resoluciones de la presidencia de las entidades locales andaluzas, así como sobre registros de entrada y salida de documentos.

82. El art. 18 LRJSP dispone que el fichero resultante de la grabación, junto con la certificación expedida por el Secretario de la autenticidad e integridad del mismo, y cuantos documentos en soporte electrónico se utilizasen como documentos de la sesión, podrán acompañar al acta de las sesiones, sin necesidad de hacer constar en ella los puntos principales de las deliberaciones. Y añade que, cuando se hubiese optado por la grabación de las sesiones celebradas o por la utilización de documentos en soporte electrónico, deberán conservarse de forma que se garanticen la integridad y autenticidad de los ficheros electrónicos correspondientes y el acceso a los mismos por parte de los miembros del órgano colegiado. Bustillo Bolado (2019: 137) manifiesta sus dudas acerca de la adecuación de esta regulación a la normativa sobre protección de datos, en particular sobre las exigencias de la proporcionalidad y de la minimización de datos, la conservación por tiempo indefinido de las grabaciones, o si cabe sustituir el acta por un elemento más intrusivo como es la grabación. Por ello propone que encajaría sin dificultad en la normativa reguladora de la protección de datos que las grabaciones fueran destinadas instrumentalmente a facilitar la elaboración y el control de calidad del acta.

83. Con esta intención el art. 15.2 de la Ley 7/2018, de Castilla y León, puntualiza que la grabación y archivo de las sesiones "no afecta a la obligación legal de fe pública mediante el levantamiento de las correspondientes actas por parte del personal funcionario de habilitación de carácter nacional".

- Blasco Esteve, A. (2014). La organización de los Consejos Insulares. En J. M. Socías Camacho y A. Blasco Esteve (dirs.), *Derecho local de las Islas Baleares* (pp. 53-118). Madrid: Iustel.
- Bustillo Bolado, R. O. (2019). Los acuerdos de los órganos colegiados. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 200, 111-146.
- Carbonell Porras, E. (1999). *Los órganos colegiados (organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado.
- (2006). Artículos 46 y 47. En M. Rebollo Puig (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (tomo II, pp. 1116-1189). Valencia: Tirant lo Blanch.
  - (2013). Capítulo II. Órganos colegiados (artículos 22 a 27). En M. Sánchez Morón y N. Maurandi Guillén (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/1992* (pp. 173-221). Valladolid-Pamplona: Lex Nova-Thomson Reuters.
  - (2016). Regulación de los órganos colegiados. En F. López Menudo (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público* (pp. 235-264). Sevilla: Universidad de Sevilla - Instituto García Oviedo.
- Carbonell Porras, E. y De la Torre Martínez, L. (2025). Administración electrónica y Entidades locales. En particular, el papel de las Diputaciones provinciales en la transformación digital de los Municipios. En S. de la Sierra Morón y J. Morcillo Moreno (dirs.), *El Estado social digital. Poderes públicos digitalizados, inteligencia artificial y derechos*. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi.
- Carlón Ruiz, M. (2020). Funcionamiento electrónico de los órganos colegiados. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 55, 119-150.
- Castelao Rodríguez, J. (2009). Régimen de sesiones y adopción de acuerdos de órganos colegiados municipales. En F. A. Castillo Blanco (coord.), *Modificaciones y panorama actual del régimen local español* (pp. 215-266). Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.
- Cerrillo i Martínez, A. (2006). *Órganos colegiados electrónicos: el uso de las TIC en el funcionamiento de los órganos colegiados de la administración*. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi.
- Colás Tenas, J. (2000). Régimen de funcionamiento; procedimiento y régimen jurídico de los actos y acuerdos. En A. Fanlo Loras (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón*. Zaragoza: Cortes de Aragón.
- (2019). El régimen de funcionamiento de las sesiones de los órganos colegiados de las entidades locales. *Revista digital CEMCI*, 44, 1-48.

- Coscolluela Montaner, L. (1987). El concejo abierto. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 234, 199-223.
- (1993). Los órganos administrativos: particular referencia a los órganos colegiados. En AA. VV. *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Carperi.
- Díez Sánchez, J. J. (1995). Los órganos colegiados en la Ley 30/1992. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 266, 355-386.
- Fernández Ramos, S. (2006). Artículo 70. En M. Rebollo Puig (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (tomo II, pp. 1693-1773). Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2021). La transparencia de los órganos administrativos colegiados. *Revista Española de la Transparencia*, 13, 17-44.
- García Morago, H. (2003). El régimen de sesiones del Pleno municipal. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 2, 111-127.
- Gómez Garrido, F. y Lago Núñez, G. (2021). *El funcionamiento de los órganos colegiados locales*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.
- Jiménez Vacas, J. J. (2021, abril 6). *Régimen de los órganos colegiados de Gobierno*. La Administración al Día. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Konninckx Frasquet, A. (2005). Artículos 46 y 47. En M. J. Domingo Zaballós (coord.). *Comentarios a la Ley Básica de Régimen local* (2.ª ed.). Madrid: Thomson-Civitas.
- Lago Núñez, G. (2018). El funcionamiento electrónico de los órganos colegiados municipales a partir de la Ley 40/2015. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 11.
- Lliset Borrell, F. (1986). *Manual de Derecho Local* (2.ª ed.). Madrid: Abella-El Consultor de los Ayuntamientos.
- Martínez Sánchez, A. (1989). *Organización y funcionamiento municipales*. Granada: Comares.
- Merino Estrada, V. (2022). El funcionamiento electrónico de los órganos colegiados de las entidades locales. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 58, 14-29.
- Núñez Ruiz, M. J. (1989). *Régimen de sesiones de las Corporaciones Locales*. Madrid: Montecorvo.

Rebollo Puig, M. (2017). En busca de la prevalencia perdida. En J. M.<sup>a</sup> Baño León (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Valero Torrijos, J. (2001). Las bases del régimen jurídico de los órganos administrativos colegiados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (Comentario a la STC 50/1999, de 6 de abril), *Revista de Administración Pública*, 154, 255-278.

- (2002). *Los órganos colegiados: análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2021). El uso de medios electrónicos ante la crisis del COVID-19 desde la perspectiva de la organización municipal. En T. Font i Llovet y M. Vilalta Reixach (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2020* (pp. 313-332). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic.

Velasco Caballero, F. (2015, octubre 29). *Órganos colegiados locales en la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*. Blog del Instituto de Derecho Municipal, Universidad Autónoma de Madrid.