

## ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

JAVIER FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA  
*Magistrado*

**Palabras clave:** Administración local, organización municipal, plenos municipales, requisitos y forma, contratos administrativos.

### ENUNCIADO

En un municipio compuesto por 11 concejales, un grupo municipal conformado por tres, solicita mediante escrito firmado únicamente por el portavoz del grupo la convocatoria de una sesión extraordinaria para tratar diversos asuntos.

El alcalde, en el orden del día que confeccionó para la referida sesión excluyó dos puntos que habían sido solicitados por el grupo municipal. En concreto, uno de ellos consistía en que se solicitaba a la corporación que celebrara un convenio internacional con Francia relativo a la mejora de las vías de comunicación entre la localidad y el país vecino. El otro, era relativo a la celebración de un contrato administrativo para la adjudicación de la limpieza viaria cuando finalizara el actual contrato, al que le restaban, todavía, once meses de duración. Sobre este punto, la comisión informativa correspondiente no había dictaminado al respecto.

Es de hacer constar que otro punto del orden del día consistía en la alteración del nombre del municipio.

Al final del orden del día realizado, el alcalde incluyó el punto de ruegos y preguntas.

La sesión se convocó el día 16 de febrero (viernes), notificándose a los miembros corporativos el día 17 de igual mes, para celebrarse el día 20 del mismo mes y año.

En los asuntos incluidos en el orden del día no consta que, respecto a ninguno de los puntos, el secretario interventor de la corporación hubiera efectuado informe alguno, aunque hay que señalar que ni el alcalde ni ningún concejal habían solicitado los mismos.

Al votarse uno de los puntos del orden del día, aunque estaban presentes nueve de los concejales incluido el presidente, siete de ellos se ausentaron del salón de plenos por distintas razones.

A lo largo de la sesión, varios concejales presentaron una proposición relativa a un asunto incluido en el orden del día. El alcalde ordenó, de inmediato, su debate y votación.

Finalizada la celebración de la sesión extraordinaria, se remite tanto al órgano competente de la comunidad autónoma como a la delegación del gobierno respectiva, extracto comprensivo de los actos y acuerdos adoptados. Dicha comunicación tiene entrada en los registros de aquellas administraciones el día 14 de marzo. El día 13 de abril de igual año, la delegación del gobierno solicita que se complete esa información. Como llegara el día 29 de mayo sin que la información se completara por parte del ayuntamiento, la Administración del Estado presenta recurso contencioso-administrativo solicitando la anulación de los acuerdos adoptados.

Por otro lado, presentada en el registro de entrada del ayuntamiento la renuncia de un concejal, el mismo intenta asistir al pleno en que se va a hacer efectiva su renuncia y participar, igualmente, en las votaciones de los diversos puntos del orden del día. El alcalde no le permite la asistencia y no le convoca al pleno correspondiente.

Por otra parte, ha expirado el plazo de un año pactado en un contrato de suministro celebrado entre el ayuntamiento y el contratista. Es intención de aquel seguir recibiendo los suministros al haber quedado crédito sin ejecutar.

Finalmente, determinado personal laboral y funcionarios del ayuntamiento han solicitado a este que en lugar de disfrutar de las vacaciones se les indemnice con una cantidad económica.

#### CUESTIONES PLANTEADAS:

1. Comente todo lo concerniente al ajuste a derecho o no de la solicitud de la sesión extraordinaria por el grupo municipal, de los puntos del orden del día incluidos y excluidos, y de la inexistencia de informe de la comisión informativa respecto a uno de los puntos.
2. Comente todo lo concerniente al término establecido en la convocatoria para la celebración de la sesión extraordinaria.
3. ¿Tiene alguna consecuencia jurídica que el secretario interventor no informara, con carácter previo, ninguno de los asuntos incluidos en el orden del día?
4. ¿Tendrá alguna consecuencia jurídica que al votarse un concreto punto del orden del día, se ausentaran varios concejales?
5. ¿Actuó correctamente el alcalde al ordenar que, de inmediato, se realizará el debate y votación de una proposición presentada?
6. ¿Cómo se resolverá el recurso interpuesto por la Administración del Estado contra los acuerdos adoptados en la sesión extraordinaria?

7. ¿Obra con arreglo a derecho no permitiendo el alcalde la asistencia al pleno y no convocando al concejal que presentó su renuncia?
8. ¿Es posible seguir realizando los suministros al quedar crédito sin ejecutar?
9. ¿Deben pagarse las vacaciones al personal laboral y funcionario que prefiere este abono en lugar de disfrutarlas?

## **SOLUCIÓN**

**1. Comente todo lo concerniente al ajuste a derecho o no de la solicitud de la sesión extraordinaria realizada por el grupo municipal, de la inclusión y exclusión de determinados puntos del orden del día, y la falta de dictamen de la comisión informativa sobre uno de los puntos.**

A) Solicitud de sesión extraordinaria.

El artículo 78.2 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) permite la solicitud de sesión extraordinaria a una cuarta parte de los miembros de la corporación. En este caso concreto, el total de miembros de la corporación es de 11 y la sesión extraordinaria la piden tres, luego tenían legitimación para solicitar la celebración de aquel tipo de sesión.

Ahora bien, el citado precepto y número exige que el escrito de solicitud lo firmen personalmente todos los que la suscriben, cosa que no ocurrió en el presente caso, donde tan solo consta que se firmó por el portavoz del grupo municipal.

Ante ello, el alcalde no debió convocar sesión alguna, sino que debió requerir de subsanación este defecto del escrito, y mientras así no se hiciera, aquel no estaba vinculado a los solicitado. Cuestión aparte es que el alcalde, por su cuenta, convoque la sesión extraordinaria y que, por tanto, estas sea ajustada a derecho, pero eso es otra cuestión.

B) Exclusión de puntos por el alcalde.

Es cierto que si la sesión la piden los concejales, como implícitamente admite el citado artículo 78.2 del ROF, los puntos del orden del día los señalen los solicitantes, por eso el precepto señala que en el escrito que se solicite, se razone el asunto o asuntos que la motive. De otra manera, no tendría razón de ser admitir esta iniciativa y, desde luego, se desnaturalizaría su sentido.

Ahora bien, el mismo artículo 78.2 indica, respecto a la relación de asuntos incluidos en el orden del día, que no enerva la facultad del alcalde para determinar los puntos del orden del día, si bien la exclusión de este de alguno de los asuntos propuestos deberá ser motivada.

Por su parte, el artículo 82.1 del ROF es claro al indicar que el orden del día de las sesiones será fijado por el alcalde o presidente, asistidos de la secretaria.

En conclusión, es competencia del alcalde determinar los asuntos del orden del día, pudiendo excluir alguno de ellos, pero motivándolo. Esto no significa, en absoluto, que el alcalde tenga una potestad arbitraria para incluir o excluir lo que crea conveniente, sino que han de ser razones en derecho las que le lleven a tomar una decisión al respecto.

En el caso concreto que analizamos, excluyó, en concreto, dos puntos. Uno, relativo a la celebración de un convenio internacional entre el municipio y el estado francés, sobre vías de comunicación. Este asunto está bien excluido porque no es competencia del municipio lo que se pretende, sino que es competencia del Estado, al tratarse de una cuestión relativa a relaciones internacionales (art. 149.1 Constitución). Respecto al otro asunto, era relativo a la conveniencia o no de celebrar un contrato administrativo para la adjudicación de la limpieza viaria para cuando finalizara el actual contrato. Esta cuestión sí es competencia de la corporación local, por lo que no parece ajustado a derecho que se excluyera de los asuntos a tratar en esa sesión extraordinaria. Al menos, en el relato de hechos no consta motivación alguna del alcalde para excluir ese punto del orden del día.

C) No dictamen de la comisión informativa en el asunto relativo al contrato administrativo.

El artículo 82.2 del ROF señala que solo pueden incluirse en el orden del día los asuntos que hayan sido dictaminados, informados o sometidos a consulta en la comisión informativa que corresponda.

Ahora bien, el artículo 82.3 permite al alcalde, por razones de urgencia debidamente motivadas, incluir algún asunto no dictaminando previamente, aunque luego el pleno deberá ratificar su inclusión en el orden del día.

En primer lugar, debemos señalar que en este caso, como hemos visto anteriormente, este asunto no fue incluido por el alcalde en el orden del día, luego ningún dictamen de comisión informativa alguna era preciso.

Suponiendo que el alcalde lo hubiera incluido en el orden del día, el asunto no dictaminado por la comisión informativa, era el relativo al contrato de adjudicación de limpieza viaria para cuando finalizara el actual contrato, al que todavía le restaba de duración 11 meses. No parece, por tanto, que existiera esa «urgencia» que justificara el no dictamen previo de la correspondiente comisión informativa. Por lo tanto, no debió tratarse en la sesión extraordinaria celebrada.

D) Inclusión de ruegos y preguntas.

A esta cuestión, en concreto, no se refiere la normativa sobre régimen local en lo concerniente a las sesiones extraordinarias. Con respecto a las sesiones ordinarias, el artículo 82.4 del ROF si obliga a que en el orden del día se incluya siempre el punto de ruego y preguntas. Ahora bien, de aquí no se puede deducir una prohibición absoluta para que en las sesiones extraordinarias no exista ese punto de ruegos y preguntas. Lo único a lo que obliga el precepto citado es que en las sesiones ordinarias se incluyan los ruegos y preguntas, pero no significa que no se puedan incluir en las sesiones extraordinarias, aunque si no se incluye no existe trasgresión alguna del ordenamiento jurídico.

## 2. Comente todo lo concerniente al término establecido en la celebración de la sesión.

No resulta ajustado a derecho el día que se ha fijado para la celebración de la sesión extraordinaria.

El artículo 48.2 del Texto Refundido sobre las disposiciones vigentes del Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986 (TRRL), que exige que la convocatoria de sesión extraordinaria del pleno habrá de hacerse, al menos con dos días de antelación al de su celebración, salvo en supuestos de urgencia debidamente motivada y con expresión de los asuntos a que se ha de circunscribir la deliberación y acuerdos, sin que puedan tratarse otros distintos.

En el caso de sesiones extraordinarias y urgentes, el artículo 79 del ROF exige que se incluya como primer punto del orden del día el pronunciamiento del pleno sobre la urgencia.

En el caso que comentamos, la sesión se convoca el día 16 de febrero (viernes) y se notifica el día 17 (sábado). Pues bien, a partir del día siguiente se han de computar los dos días hábiles. Como el día 18 era domingo, será el día 19 el primer día hábil del cómputo, y el día 20 segundo día. Luego si la sesión estaba convocada para el día 20, claramente observamos que no habían transcurrido los dos días hábiles exigidos, por lo que el primer día hábil para celebrar la sesión sería el día 21. Todo ello de acuerdo con el cómputo de los plazos que se está obligado a realizar de acuerdo con el artículo 48 del la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

## 3. ¿Tiene alguna consecuencia jurídica que el secretario interventor del ayuntamiento no informara previamente ningún asunto?

Los artículos 54 del TRRL y 173 del ROF exigen el informe del secretario o de quien legalmente le sustituya, cuando lo ordene el presidente de la corporación o lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión. Y también «siempre que se trate de asuntos sobre materias para los que se exija una mayoría especial».

En el caso que tratamos, al menos había un asunto que estaba sometido a esa mayoría especial, en concreto a la mayoría absoluta del pleno. Este asunto era el cambio de denominación del municipio que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), requería la mayoría citada. Por tanto, al menos en este asunto, y aunque no lo solicitara ni el alcalde ni un tercio de su miembros, debió informar previamente el secretario.

Ahora bien, ¿cuál es el valor jurídico de la omisión de ese informe? La jurisprudencia ha sido contradictoria al respecto. Así, nos encontramos con la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 1989 que calificó la ausencia de este informe como un vicio de nulidad absoluta pues «se ha producido una infracción formal que ha sustraído elementos de juicio necesarios para la valoración justa

y acertada de la solución adoptada». Sin embargo, la Sentencia de 5 de noviembre de 1988 no la consideró como vicio de nulidad, pues entendió que no se producía indefensión para nadie y, por eso, el vicio no era invalidante.

En conclusión, habrá que estar a si causa o no indefensión la ausencia de este informe, en concreto, a los concejales que son los que tienen que emitir el voto y debatir sobre el asunto. Si es así, el informe puede ser calificado de preceptivo y determinante para la resolución (arts. 62 y 83 LRJPAC) y, por tanto, su ausencia será un vicio de nulidad no convalidable.

De cualquier forma, debemos aclarar que si el informe del secretario era preceptivo y no existe, solo se invalidará ese acuerdo, no siendo inválido los demás que no necesitaban del referido informe. Todo ello en virtud de la conservación de los actos administrativos que la LRJPAC establece.

#### **4. ¿Tendrá alguna consecuencia que al votarse un punto del orden del día se ausentaran varios concejales?**

Sí tendrá consecuencias jurídicas. El artículo 90 del ROF exige para la válida constitución del pleno la asistencia de un tercio del número legal de miembros de la corporación que nunca podrá ser inferior a tres. En todo caso, se requiere la asistencia del presidente y secretario o de quienes les sustituyan. Este quórum ha de mantenerse durante toda la sesión.

En el caso concreto, ese punto del orden del día fue votado tan solo por dos miembros, pues otros siete se ausentaron en ese momento por diversas razones. De manera que ese acuerdo será nulo de pleno derecho por no respetar las reglas que regulan las normas esenciales para la formación de voluntad de órganos colegiados [art. 62.1 e) LRJPAC].

#### **5. ¿Actuó correctamente el alcalde al ordenar, de inmediato, el debate y votación de la proposición presentada?**

No actuó con arreglo a derecho. El artículo 97.2 del ROF señala que proposición es la propuesta que se somete relativa a un asunto no incluido en el orden del día, que acompaña a la convocatoria. No procederá entrar a debatir ni votar una proposición sin que previamente se haya ratificado por el pleno la inclusión en el orden del día. Por lo tanto, no fue ajustado a derecho que, de inmediato, y sin la previa ratificación, se sometiera a debatir y votación.

#### **6. ¿Cómo se resolverá el recurso interpuesto por la Administración del Estado contra los acuerdos adoptados en esa sesión extraordinaria?**

El recurso no será admitido por extemporáneo o haberse interpuesto fuera de plazo.

Es cierto que el artículo 56.2 de la LRBRL permite a la Administración del Estado y de las comunidades autónomas recabar y obtener información complementaria, y el artículo 64 del mismo

texto legal les permite pedir ampliación de esa información que obligatoriamente, y en virtud del citado artículo 56, el ayuntamiento le debe facilitar sobre los acuerdos adoptados.

Ahora bien, cuando el artículo 65.2 de la LRBRL exige que en el caso en que aquellas administraciones requieran la anulación de un acto o acuerdo a la corporación local lo hagan en el plazo de 15 días, parece que el plazo para solicitar la ampliación de la información será como máximo de esos 15 días, en cuyo caso se suspende el plazo para interponer el oportuno recurso contencioso-administrativo hasta que la corporación local amplíe esa información.

En este caso, es claro que la Administración del Estado dejó transcurrir esos 15 días, pues recibe extracto de los acuerdos el día 14 de marzo y solicitó información el día 13 de mayo. De manera que no se suspendió el plazo para acudir a la vía contencioso-administrativa, que era de dos meses (art. 46 Ley 29/1998, LJCA), que se había iniciado el día 14 de marzo, que era cuando recibió la información, y que finalizaba el día 14 de mayo. Como el recurso se presenta el día 29 de mayo, había transcurrido con exceso el plazo para interponer el referido recurso.

### **7. ¿Obró con arreglo a derecho no permitiendo el alcalde la asistencia al pleno al concejal que presentó su renuncia y al que no convocó?**

No parece que fuera ajustada a derecho esta actuación del alcalde.

La renuncia al cargo de concejal es efectiva desde la toma de conocimiento por el pleno, por lo que puede ser retirada hasta ese momento.

La renuncia al cargo de concejal se formulará por escrito dirigido al pleno y, normalmente, se ratificará ante el alcalde y el secretario antes de ser incluida en el orden del día, medida precautoria para garantizar la voluntariedad. El pleno, en caso de no observar algún defecto o anomalía, deberá aceptarla, instando de la junta electoral la designación del siguiente candidato.

La renuncia no se hace efectiva hasta que el pleno tome en cuenta de ella, por lo que podrá ser retirada antes de ese momento. Según acuerdo de la junta electoral central de 27 de febrero de 1990, la renuncia a la condición de concejal es ejecutiva una vez que el pleno ha tomado conocimiento de la misma. En esta misma línea están las Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 1984, 5 de mayo de 1988 y 31 de marzo de 1992. En ellas se establece que la renuncia al cargo produce sus efectos a partir de la aceptación por el pleno, por lo que es posible revocarla en un momento anterior.

Sentado lo anterior y supuesto que la renuncia no es efectiva hasta que el pleno no tome conocimiento de la misma, los renunciantes mantienen su condición de concejales y deben ser convocados a dicho pleno, en el cual, por la más elemental cortesía, se les debe permitir hacer uso de la palabra, ya sea para leer un escrito, o ya sea para manifestar su crítica al alcalde o para hacer las manifestaciones que desee.

Si la renuncia no es efectiva hasta que el pleno no tome conocimiento de la misma, y si la toma de conocimiento figura en el orden del día de la sesión con posterioridad a los otros puntos del orden del día,

hasta ese momento el concejal sigue conservando su condición de tal y, por tanto, puede intervenir en la votación de todos esos puntos anteriores, e incluso, hasta ese momento puede desistir de su renuncia.

En conclusión, el alcalde no actuó con respeto a la legalidad, y debió convocarlo al pleno y permitirle votar, hasta que por aquel se tomara conocimiento de su renuncia.

### **8. Expirado el plazo de un año pactado en el contrato de suministro, ¿es posible seguir realizando suministros si hubiese quedado crédito sin ejecutar?**

El precio de los contratos se puede determinar, con carácter general, en dos formas, bien estableciendo un precio total del contrato, o bien mediante precios unitarios. Así lo admite el artículo 75.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público cuando señala que «el precio del contrato podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o parte de las prestaciones del contrato».

Cuando el precio del contrato se determina de forma global, coinciden en los pliegos de cláusulas administrativas el precio del contrato con el llamado presupuesto base de licitación, pero no ocurre lo mismo cuando los precios se determinan por precios unitarios en el que el presupuesto base de licitación se erige en el límite por encima del cual no se puede contratar a esos precios unitarios. Esto es, se trata en la mayoría de los casos de una cantidad estimada para cubrir las necesidades del contrato y que sirva de base para la determinación de la existencia de consignación presupuestaria suficiente para llevar a cabo la ejecución del contrato.

Por otra parte, como en cualquier tipo de contrato, la duración es un elemento esencial en el contrato de suministro, así se deriva del artículo 67.2 del Real Decreto 1098/ 2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos, cuando al definir el contenido necesario de los pliegos disponen que «deberán contener con carácter general para todos los contratos los siguientes datos: ... e) Plazo de ejecución o de duración del contrato, con determinación, en su caso, de las prórrogas de duración que serán acordadas de forma expresa». En el mismo sentido se pronuncia el artículo 71.3 del reglamento cuando señala que «el documento de formalización contendrá, con carácter general para todos los contratos, las siguientes menciones: ... d) Plazos totales o parciales de ejecución del contrato y, en su caso, el plazo de garantía del mismo».

Por tanto, ha de entenderse que si el contrato de suministro se celebró por el plazo de un año, y no era susceptible de prórroga, aunque el crédito presupuestario de ese contrato no se haya agotado, no puede continuarse con la ejecución del contrato de suministro porque ese contrato ha finalizado por el transcurso del plazo inicialmente pactado y, como ya hemos señalado, el presupuesto base de licitación se trata de un simple límite pero no un importe de necesario cumplimiento.

### **9. ¿Deben pagarse las vacaciones al personal laboral y funcionarios que lo han solicitado?**

En cuanto a los laborales, debemos estar a los que establece el artículo 38 del Estatuto de los Trabajadores (ET), Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

Conforme al mismo «el período de vacaciones anuales retribuidas, no sustituible por compensación económica, será el pactado en convenio colectivo o contrato individual. En ningún caso la duración será inferior a 30 días naturales».

Al respecto hay que indicar que la vacación anual retribuida es un derecho necesario reconocido por una disposición legal, cual es el artículo 38 del ET y por lo tanto indisponible, tal y como lo tiene establecido el artículo 3.º 5 del mismo texto legal.

En cuanto a las vacaciones de los funcionarios públicos, el artículo 142 del TRRL remite a la legislación de la función pública de la respectiva comunidad autónoma y supletoriamente a lo establecido para los funcionarios del Estado, que en esta materia se regula por el artículo 50 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, el cual nada establece respecto a la renuncia a este derecho a cambio de una indemnización.

No obstante, aunque la ley no lo prevea expresamente, lo cierto es que el funcionario tiene una serie de derechos consolidados a las vacaciones, y nada justificaría un tratamiento diferente, al respecto, al personal laboral, cuando es un derecho que incluso se recoge en el convenio de la Organización Internacional del Trabajo que prohíbe compensar las vacaciones con ventajas económicas, salvo supuestos excepcionales. En este sentido, está también la Directiva 2003/88/CE, de 4 de noviembre, y de forma indirecta, el artículo 11 del Convenio número 132 de la Organización Internacional del Trabajo.

#### SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Constitución Española, art. 199.1.
- Ley 7/1985 (LRBRL), arts. 47.2, 56.2, 57 y 64.
- Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 48, 62.1 e) y 83.
- Ley 29/1998 (LJCA), art. 46.
- Ley 7/2007 (Estatuto Básico del Empleado Público), art. 50.
- Ley 30/2007 (Contratos del Sector Público), art. 75.2.
- RD 2568/1986 (Rgto. de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales), arts. 78.2, 79, 82, 90, 97.2 y 173.
- RD 1098/2001 (Rgto. de la Ley de Contratos), arts. 67.2 y 71.1.
- RDLeg. 781/1976 (TR disposiciones vigentes en materia de Régimen Local), arts. 48.2, 54 y 142.
- RDLeg. 1/1995 (TRLET), art. 38.
- SSTS de 28 de diciembre de 1984, 5 de mayo de 1988, 6 de marzo de 1989 y 31 de marzo de 1992.