

<b>D. DERECHO ADMINISTRATIVO</b>	<b>ACUERDO PLENARIO MUNICIPAL SOBRE DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS DEL PLENO EN LA COMISIÓN DE GOBIERNO Y RETRIBUCIONES DEL ALCALDE Y CONCEJALES</b>	<b>Núm. 150/2002</b>
--------------------------------------	--	--------------------------

**Mariano AYUSO RUIZ-TOLEDO**  
*Magistrado*

• **ENUNCIADO:**

*En el Ayuntamiento de X, tras la celebración de elecciones -en las que el partido naranja obtuvo 10 Concejales y el partido amarillo siete-, se constituyó la nueva Corporación, formando Gobierno municipal el partido naranja, resultando miembros del mismo tanto el Alcalde como la Comisión de Gobierno, el Teniente de Alcalde y los Concejales Delegados; la oposición hubo de limitarse a formar parte de las Comisiones Informativas y de la Comisión de Cuentas. En uno de los primeros Plenos se adoptaron dos acuerdos con los que los Concejales de la oposición no estaban totalmente conformes, dudando de su legalidad y, por esta razón, cuatro de ellos votaron en contra y tres se abstuvieron.*

*El primero de dichos acuerdos polémicos se refería a la delegación de competencias del Pleno en la Comisión de Gobierno y literalmente disponía que el Pleno delegaba en la Comisión de Gobierno todas aquellas competencias que no fueran indelegables.*

*El segundo acuerdo polémico era relativo a las retribuciones del Alcalde y de los Concejales. En él se señalaba una retribución fija para el Alcalde, el Teniente de Alcalde y los Concejales Delegados -todos los cuales se determinaba estarían trabajando para el Ayuntamiento con dedicación exclusiva o dedicación parcial, según nominativamente se señalaba para cada uno de ellos-, unas indemnizaciones por asistencia a sesiones de los órganos municipales y para los demás miembros de la Corporación que fueran miembros de la Comisión de Gobierno o de las Comisiones Informativas o de Cuentas se fijaba una indemnización fija mensual (sin distinguir si se trataba de Concejales de uno u otro grupo político municipal).*

*El acuerdo retributivo se justificaba con un informe en el que se hacía constar que la retribución fija del Alcalde y de los demás miembros del equipo de Gobierno con delegación permanente se hacía (en régimen de dedicación exclusiva o parcial, según los casos) para retribuir a aquellos miembros que iban a dedicarse personal e individualmente a las tareas de gobierno; para los miembros sin dedicación exclusiva o parcial, pero adscritos permanentemente a una Comisión, se veía conveniente disponer una retribución fija menor para indemnizarles del trabajo que conlleva la preparación de las reuniones de manera reiterada. Para todos se prevé la indemnización por asistencia a reuniones del Pleno o de las Comisiones, de forma que la participación en las mismas se vea retribuida mediante éstas.*

• **CUESTIONES PLANTEADAS:**

Debe analizarse la legalidad de los dos acuerdos que se han señalado como polémicos y la impugnabilidad de los mismos.

En especial ha de determinarse:

- El régimen de delegaciones del Pleno en la Comisión de Gobierno y si cabe la delegación general efectuada.
- Cuál sería la validez jurídica de los actos adoptados mediante el ejercicio de la referida delegación por la Comisión de Gobierno, caso de que se estimara que la misma no es válida.
- Sistema retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales y si el acuerdo adoptado se encuentra dentro del mismo.
- Vías de impugnación de los acuerdos y personas legitimadas; en particular, la legitimación de los Concejales.

• **SOLUCIÓN:**

Para resolver la primera cuestión -la relativa al régimen jurídico de delegaciones del Pleno municipal en la Comisión de Gobierno- hay que atender en primer lugar al artículo 23.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, conforme al que corresponden a la Comisión de Gobierno -además de la asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones- las atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le delegue o le atribuyan las leyes, y -asimismo- al artículo 22.4, del mismo texto legal, en el que se afirma que el Pleno puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en el Alcalde y en la Comisión de Gobierno, salvo las enunciadas en el número 2, letras a), b), c), d), e), f), g), h), i), l) y p), y en el número 3 del propio precepto.

Consecuentemente, la delegación en sí misma sería válida, pues las competencias del Pleno que no son indelegables (las que se acaban de transcribir) son legalmente delegables en la Comisión de Gobierno y ésta es la previsión del acuerdo. Lo que es problemático, en el presente caso, no es la capacidad de la Comisión para asumir las competencias delegadas, sino la forma genérica de hacerlo.

En este sentido, debemos recordar el artículo 51.3 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, al regular la delegación de competencias del Pleno en el Alcalde y en la Comisión de Gobierno, dispone que el acuerdo de delegación contendrá el ámbito de los asuntos a que la misma se refiera y las facultades concretas que se delegan, así como las condiciones específicas de ejercicio de las mismas en la medida en que se concreten o aparten del régimen general previsto en ese Reglamento.

Como vemos, el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de X entraría en conflicto con la norma que se acaba de citar, pues dicha norma está exigiendo una concreción del ámbito y de las facultades que se delegan y ello parece ser que no es una cláusula menor del Reglamento, pues cuando en el artículo 43 del mismo se trata de las delegaciones conferidas por el Alcalde de sus propias competencias (delegables, ya que tiene -también- algunas indelegables) se previene el que puedan hacerse de forma genérica y especial, distinguiéndose la forma y ejercicio de las delegaciones genéricas y específicas.

Podríamos entender que -dado que las competencias del Pleno están catalogadas en la Ley y, de entre ellas, también listadas las indelegables- la remisión genérica tiene una concreción per relationem semejante a la transcripción de las facultades delegables. Sin embargo, como acabamos de apuntar, la norma reglamentaria distingue entre una manera de delegar y otra, previendo para el caso de las competencias del Pleno -en todo caso- una especificación no sólo de la competencia, sino tam-

bién de las facultades que en esa materia se delegan; en contemplación a que estamos en presencia de un órgano colegiado -y, por ende, deliberativo- no puede entenderse que esta exigencia sea menor y soslayable, sino que se erige en un requisito de validez del acuerdo de delegación, pues el sentido de la norma parece que es el de que el Pleno debata y apruebe expresa y conscientemente cada materia que se delega y el ámbito de la delegación.

Podemos concluir, en este orden, que el acuerdo adoptado sería ilegal en cuanto que vulnera el principio de especialidad y concreción en la delegación de competencias por parte del Pleno en la Comisión de Gobierno.

Sin embargo, el vicio en el acuerdo de delegación no implica que los actos adoptados por la Comisión de Gobierno en el ejercicio de la delegación formalmente incorrecta sean radicalmente nulos, pues la competencia es delegable y cabrá en todo caso la ratificación por el Pleno tanto de la delegación como del acto concreto; todo ello al amparo del artículo 67.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Se trataría -por tanto- de actos meramente anulables y susceptibles de convalidación y confirmación.

Pasando al régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales, el mismo se encuentra recogido en el artículo 75 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (con desarrollo reglamentario en el artículo 13 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Rgto. de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales). Se configura en torno a un principio de gratuidad natural del desempeño de las funciones representativas locales, sin duda herencia de un concepto honorífico de las mismas y, así, se parte de la no percepción de retribución alguna por la mera condición de miembro de la Corporación y tan sólo se asignará un sueldo o una indemnización para compensar una dedicación efectiva a las tareas municipales o la asistencia a las reuniones de los órganos colegiados.

En la redacción original del precepto, tan sólo se establecía que aquellos miembros de la Corporación (Alcalde o Concejales) a los que el desempeño de sus funciones exija dedicación exclusiva, podía la Corporación establecer una retribución -así como la correspondiente Seguridad Social- que sería incompatible con el ejercicio de otras actividades (públicas o privadas) en los términos previstos por la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Este régimen fue ampliado por la Ley 11/1999, de 21 de abril, y perfilado por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, que dieron sucesivamente nueva redacción al citado artículo 75 de la Ley 7/1985, introduciendo la posibilidad de acordar la percepción de retribuciones fijas para aquellos miembros de las Corporaciones Locales que desempeñen sus cargos con dedicación parcial por realizar funciones de presidencia, vicepresidencia u ostentar delegaciones, o desarrollar responsabilidades que así lo requieran; estas retribuciones serán proporcionales al tiempo de dedicación efectiva a las mismas y no podrán superar en ningún caso los límites que se fijen, en su caso, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, conllevando -así mismo- el alta en la Seguridad Social. Dispone el mismo artículo 75 que en los acuerdos plenarios de determinación de los cargos que lleven aparejada la dedicación parcial y de las retribuciones de los mismos, se deberá contener el régimen de la dedicación mínima necesaria para la percepción de dichas retribuciones.

Los miembros de la Corporación que no tengan asignada dedicación exclusiva ni dedicación parcial -y sólo ellos- podrán percibir asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación, en la cuantía que señale el Pleno de la misma. Además, todos los

miembros de la Corporación percibirán indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo, según las normas de aplicación general en las Administraciones Públicas y las reglamentarias de desarrollo que apruebe el Pleno.

Dentro de este sistema retributivo legal es obvio que el acordado por el Ayuntamiento de X es contrario a derecho, pues está previendo unas retribuciones fijas para Concejales que no tienen dedicación exclusiva ni parcial, por lo que su retribución debe limitarse a la percepción de las sumas por asistencias previstas en el mismo acuerdo por la concurrencia a los Plenos o Comisiones. Además de esta ilegalidad flagrante, puede ser que el acuerdo también incurra en ilegalidad al determinar la percepción de asistencias en general -sin especificar que las mismas son incompatibles con la percepción de retribuciones fijas-, aunque esta supuesta ilegalidad podría salvarse con una interpretación del acuerdo conforme al artículo 75 de la Ley 7/1985 y ello reconduciría la eventual impugnación tan sólo a los actos concretos por los que se produjera el abono de las asistencias a los miembros de la Corporación que ya perciben retribuciones fijas.

No puede admitirse en la actualidad -tras la admisión legal de la retribución por dedicación parcial- que puedan los Ayuntamientos establecer un régimen de retribuciones fijas para los Concejales distinto del legal. Esta posibilidad ha llegado a ser admitida por la jurisprudencia para la situación legal anterior a la Ley 11/1999 (así, SSTS, de la Sala Tercera, de 18 de enero de 2000 y 6 de febrero y 4 de octubre de 2001), pero en el sentido de permitir que la dedicación parcial al Ayuntamiento pudiera ser retribuida; una vez que esta posibilidad ya es legalmente admisible, carece de sentido el que pueda establecerse una retribución para quien no tiene dedicación ni exclusiva ni parcial, pues eso sería tanto como retribuir la condición misma de Concejales, sin relación exacta con una dedicación concreta a las tareas municipales o a la asistencia efectiva a Plenos o Comisiones.

En otras palabras, la dedicación parcial fue admitida jurisprudencialmente para salvar (por la vía interpretativa de entender que el limitado catálogo de la versión original del art. 75 de la Ley 7/1985 no agotaba todas las posibilidades lícitas de retribución) la situación de aquellos miembros de la Corporación que no estaban dedicados en exclusiva al trabajo municipal, pero que -normalmente, por desempeñar una Concejalía delegada- dedicaban un tiempo importante a la Corporación, fuera de lo que son estrictamente las reuniones de órganos colegiados. Actualmente, ya prevista la dedicación parcial (que tiene que tener señalada una dedicación específica y tasada a las tareas municipales) no puede admitirse una retribución fija sin esta dedicación parcial.

Finalmente, en cuanto a las vías de impugnación y las personas legitimadas, cabe tanto la impugnación de los acuerdos en sí mismos -en vía jurisdiccional directamente o previo recurso potestativo de reposición- o de los actos concretos de aplicación. Éstos serían todos los actos adoptados por la Comisión de Gobierno en ejercicio de la delegación genérica acordada (siempre que no hubieran sido convalidados por el Pleno) y los actos de percepción de las retribuciones fijas por los Concejales sin dedicación exclusiva o parcial, así como el pago de asistencias a los miembros de la Corporación con retribución fija asignada.

La legitimación para la impugnación de los actos de aplicación será obviamente la general para impugnación de los mismos, según su naturaleza. En la vía de recurso directo contra los acuerdos plenarios es donde encontramos la especialidad principal y es que los mismos sólo podrán ser atacados -además de por las personas legitimadas con carácter general y por la Administración estatal y autonómica- por los miembros de la Corporación que hubieren votado en contra de los acuerdos [art. 63.1 b) de la Ley 7/1985]; por tanto, en el presente caso tan sólo los Concejales del grupo de

oposición que hubieren votado en contra podrán impugnar los acuerdos, no los que -según antes se ha expuesto- se abstuvieron. A efectos de la legitimación para recurrir es irrelevante que los acuerdos les asignen o no retribuciones, pues lo único determinante es si votaron o no en contra.

• **SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:**

- **Ley 7/1985 (LBRL), arts. 22.4, 23.2, 63.1 b) y 75.**
- **RD 2568/1986 (Rgto. de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales), arts. 13 y 51.2.**
- **Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), art. 67.3.**
- **Ley 53/1984 (Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas).**
- **SSTS de 18 de enero de 2000 y 6 de febrero y 4 de octubre de 2001.**