

## El funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales: las sesiones

Jesús Colás Tenas  
*Oficial mayor de la Diputación Provincial  
de Zaragoza*

1. Introducción.
2. La formación de la voluntad de los órganos colegiados.
3. Regulación del régimen de funcionamiento.
4. La sesión: concepto y finalidad.
5. El lugar de celebración de la sesión.
6. El tiempo y el principio de unidad de acto en la celebración de la sesión.
  - 6.1. El tiempo de celebración de la sesión.
  - 6.2. El principio de unidad de acto y las sesiones de los órganos colegiados.
7. Clases de sesiones.
  - 7.1. Las sesiones ordinarias.
  - 7.2. Las sesiones extraordinarias.
    - 7.2.1. Sesiones extraordinarias convocadas a iniciativa del presidente.
      - 7.2.1.1. La motivación u oportunidad de la convocatoria de sesión extraordinaria a iniciativa del presidente.
      - 7.2.1.2. Los asuntos que pueden ser debatidos en una sesión extraordinaria convocada a iniciativa del presidente.
    - 7.2.2. Sesiones extraordinarias convocadas a instancia de un número de miembros de la corporación.
      - 7.2.2.1. El número de concejales necesario para solicitar y obtener la sesión extraordinaria: la minoría protegible y el principio de acreditación o significación cuantitativa.
      - 7.2.2.2. La limitación del número de sesiones extraordinarias que pueden solicitar los miembros de la corporación.
      - 7.2.2.3. El escrito de solicitud de sesión extraordinaria: su motivación.
    - 7.2.3. Otras sesiones extraordinarias.
  - 7.3. Las sesiones extraordinarias urgentes.
  - 7.4. Sesiones extraordinarias de carácter especial o sesiones especiales.
  - 7.5. Sesiones universales.

## 1. Introducción

El municipio, en esencia, es el espacio del compromiso público de la ciudadanía democrática. La ciudad, el municipio, han cobrado un relieve institucional y político cada vez mayor –afirma con claridad la exposición de motivos del Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Valladolid–,<sup>1</sup> originando a su vez un grado de autonomía que exige nuevas formas de organización, de control y de ejercicio del poder, desde una perspectiva participativa, democrática y moderna.

Dentro de este nuevo aliento que impregna al municipio, el régimen de funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales tiene mucho que ver en esa nueva concepción de lo municipal.

Parece evidente, y ésta es una consideración de importancia, que la evolución del régimen de funcionamiento de las entidades locales camina en la vía del régimen parlamentario, lo que habrá de tenerse en cuenta a la hora de interpretar las normas que lo regulan. Esta afirmación se constata fácilmente en el examen de los preceptos que regulan la formación de grupos municipales, el sistema de votación, el desarrollo de la sesión, el control de los órganos de gobierno, etcétera.

La forma, el modo y el ser parlamentario han entrado a formar parte del régimen de las sesiones de las entidades locales. La nueva generación de reglamentos orgánicos de las entidades locales se hace eco de esta evolución.

La configuración del Pleno a modo de una asamblea legislativa es una realidad en muchos de nuestros ayuntamientos. El rito y la liturgia del debate parlamentario se imponen en la mayoría de las entidades locales. Se camina y evoluciona hacia nuevas formas de *gobierno local* y se abandona en el armario el viejo concepto de “corporación local”. El estudio de la adopción de acuerdos y del funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales es una buena muestra de cuanto se dice.

## 2. La formación de la voluntad de los órganos colegiados

Una de las preocupaciones más intensas del Derecho es la formación y formulación de la voluntad de las personas, pues la característica fundamental de la vida

es la libertad. El *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española define la voluntad como la “facultad de decidir y ordenar la propia conducta”, “libre albedrío o determinación”, y María Moliner, en su *Diccionario de uso del español*,<sup>2</sup> establece la siguiente definición de la voluntad: “facultad del alma con la que quiere o elige unas cosas y rechaza otras, y gobierna los actos del ser animado por ella”. Estas definiciones ponen de manifiesto el carácter esencial de la voluntad, el ser una cualidad que, en definitiva, supone la expresión o ejercicio de la libertad interna<sup>3</sup> de toda persona que va inseparablemente unida a las nociones de acto, acción, decisión, deliberación, elección, etcétera.

En el Derecho, la voluntad se manifiesta como elemento integrante y calificativo de la personalidad, desde la persona individual hasta las más complejas personas colectivas, sean las que se circunscriben a la esfera privada, o las que pertenecen al ámbito del Estado.

Se comprende, pues, la importancia que para el Derecho adquiere la formación de la voluntad de las personas en general, de las personas jurídicas en particular y de las personas jurídicas públicas en especial.

La formación y manifestación de la voluntad de las entidades locales corresponde a sus órganos de gobierno, cuyos miembros, materialmente, son los que adoptan las decisiones y acuerdos en virtud a los cuales la entidad puede cumplir con sus fines. Los órganos de gobierno y administración de las entidades locales, en el proceso de formación de su voluntad, manifiestan su capacidad de elegir y realizar los fines que les atribuye el ordenamiento jurídico, en cuanto conformadores de la organización del Estado.

Este proceso de formación y expresión de la voluntad y toma de decisiones permite distinguir, con meridiana claridad, cuando quienes integran dichos órganos ejercen la función directiva que les corresponde, o cuando confunden su interés y su propia voluntad con la que realmente les atribuye el ordenamiento jurídico para los fines que tienen encomendados.

No debemos confundir la organización de la entidad local con la entidad en sí misma considerada. No debe confundirse municipio con ayuntamiento y viceversa, error en el que suele incurrirse en la vida cotidiana. El municipio es una entidad básica de la

1. Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Valladolid. *Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid* de 13 de diciembre de 2004.

2. MOLINER, María. *Diccionario de uso del español*, tomo II, Gredos, Madrid, 1998.

3. Libertad es la facultad natural del hacer cada uno lo que quiere, a no ser que sea prohibido por la fuerza o por el Derecho (*Libertas est*

*naturales facultas eius quod cuique facere libet, nisi quid vi aut iure prohibetur*) en la definición que diera el jurista romano, del siglo II, Florentino (D. 1. 5. Apr).

organización territorial del Estado y cauce inmediato de la participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades (artículo 137 de la CE, artículo 1 y 11 de la LBRL); y el ayuntamiento es el complejo orgánico del gobierno y administración del municipio (artículo 140 de la CE, artículo 19 de la LBRL y artículo 25 del ROF). Tampoco se debe identificar ayuntamiento con Ayuntamiento Pleno. La Ley establece con claridad (artículo 20 de la LBRL) que en todos los ayuntamientos existen el alcalde, los tenientes de alcalde y el Pleno. No es posible, en consecuencia, identificar ayuntamiento con Ayuntamiento Pleno. El Pleno del ayuntamiento es el órgano colegiado del ayuntamiento.

Cuando hablamos de la organización municipal nos referimos, pues, al conjunto de órganos que constituyen el ayuntamiento. La Ley atribuye plena capacidad jurídica al ayuntamiento en representación del municipio, y a la diputación en representación de la provincia, para el cumplimiento de sus fines. Quizá sea oportuno recordar con Gallego Anabitarte<sup>4</sup> que la doctrina iuspublicista española no tiene excesivo interés por estas cuestiones, y la legislación y la jurisprudencia no son muy rigurosas.

La organización municipal –como la provincial, insular o comarcal– tiene que ver con la representación del municipio en cuanto persona jurídica; pero la configuración de la organización del municipio, y quizá sea lo más importante, obedece a la concepción que se tenga de esta entidad, de sus competencias y de sus funciones. En otras palabras, no es lo mismo hablar del municipio como el espacio natural del “gobierno local”, que del municipio como “Administración local”. Ni su organización y funcionamiento responden a los mismos criterios. Cuando se habla de “gobierno local”, se quiere significar que el municipio y la provincia son centros políticos de deliberación y toma de decisiones. Cuando se habla del municipio como “Administración local”, parece entenderse que estamos ante meras corporaciones que entienden y deciden sobre asuntos domésticos diferentes de los intereses generales y, en todo caso, sin contenido político alguno.

4. GALLEGO ANBITARTE, A. *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de organización*, Marcial Pons, Madrid, 2000. Señala el autor que no sorprende, por tanto, que en contra de unos consagrados principios jurídicos, se establezca en el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre) que el ayuntamiento es un órgano de gobierno y administración del municipio, esto es, que es un órgano de una organización personificada, como es el municipio, “entidad local” con “personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines” (artículo 11.1 de la LBRL); pero simultáneamente se afirma que dicho órgano de gobierno tiene el “carácter de

Las entidades locales son organizaciones personificadas que ejercen las competencias que la Ley les atribuye a través de distintos órganos. Los órganos vienen a ser los sujetos institucionales de las diferentes competencias que la Ley atribuye a la entidad local. Las decisiones de los órganos se imputan directamente a las entidades locales. Un acuerdo adoptado por un Pleno municipal no es, en puridad, una decisión del Pleno, sino del municipio, del que constituye una parte de su organización.

Las entidades locales se estructuran en diferentes tipos de órganos. Existen unos órganos básicos y necesarios que vienen previstos en la LBRL –legislación estatal básica– y otros complementarios que pueden establecer, bien la legislación autonómica de régimen local, bien las propias entidades locales en el ejercicio de su potestad de autoorganización.

Existen diferentes criterios para la clasificación de los órganos de las entidades locales. El criterio más extendido, sin embargo, es aquel que los diferencia en función del número de personas físicas que los conforman –o asumen la titularidad del órgano– entre órganos unipersonales o individuales y colegiados.

Puede afirmarse que el criterio básico sobre el que gira la configuración de una organización pública es el de la pluralidad o unicidad de sujetos que asumen la titularidad de la organización. La característica más importante de toda organización pública, que determina su régimen jurídico, es la que atiende a la colegialidad o monocratismo de su configuración personal.

En los órganos unipersonales, monocráticos, o individuales, las competencias que la Ley atribuye al órgano se ejercen por una persona física –que viene a ser el administrador o gestor del órgano, también se le denomina cargo–, en la que el órgano se encarna. Una persona física asume la titularidad del órgano. Son opciones organizativas distintas, que implican un régimen jurídico diferenciado.

Son órganos colegiados aquellos que se encuentran integrados por varias personas físicas –administradores, gestores o cargos– que, en régimen de igualdad, ejercen las competencias que la Ley atribuye al órgano. Varias personas físicas asumen la titulari-

corporación de Derecho público” (artículo 35.1 del Reglamento de 1986 antes citado), calificación que a su vez presupone personalidad jurídica. Esto no está de acuerdo con los principios del Derecho de organización. Si se quiere hablar de municipio entonces es éste el que es una corporación territorial de Derecho público, centro de imputación de derechos y deberes que tiene órganos (los cuales, naturalmente, carecen de capacidad y de personalidad jurídica) que ejercen las diversas competencias o atribuciones cuyo titular es el municipio. Atribuir a una *entidad* –organización personificada– un *órgano* con carácter de corporación de Derecho público (persona jurídica) supone una concepción jurídica confusa y contradictoria.

dad, compartiéndola, del órgano colegiado. La plurisubjetividad en la titularidad del órgano es la característica principal del órgano colegiado. Es tradición en nuestro Derecho la denominación de “miembro”<sup>5</sup> para todos y cada uno de los sujetos titulares de un órgano colegiado.

En los órganos colegiados las personas que los integran se encuentran en una situación de igualdad –en la doctrina se habla en estos casos de colegialidad perfecta–, la manifestación colectiva de la voluntad o juicio de todos los miembros es atribuida al órgano. De ahí que el artículo 24 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, nos recuerde que:

“Los miembros de un órgano colegiado no podrán atribuirse las funciones de representación reconocidas a éste, salvo que expresamente se les hayan otorgado por una norma o por acuerdo válidamente adoptado, para cada caso concreto, por el propio órgano.”

La opción organizativa, por el carácter colegiado de una organización, no es una cuestión baladí, como pone de relieve Eloísa Carbonell Porrás:<sup>6</sup>

“esta opción está presidida por dos consideraciones que, por obvias, no pueden olvidarse; en primer lugar, la plurisubjetividad permite ponderar los distintos aspectos de un problema desde la singularidad de cada uno de los miembros; en segundo lugar, es necesario un determinado procedimiento para la formación de la voluntad colegiada que, por escasamente formal que sea, es más lento que cuando la decisión corresponde a un órgano unipersonal. El órgano colegiado ofrece la ventaja de permitir la participación de los particulares, la contraposición de intereses o el fortalecimiento del saber y la experiencia pues, con una composición racional, estos factores se aprecian mejor por varios sujetos, pero con el inconveniente de la lentitud en la decisión.”

La distinción fundamental entre órganos unipersonales y colegiados reside en el diferente cauce para la formación de la voluntad del órgano. La formación de la voluntad de los órganos unipersonales no revisite mayores dificultades, la voluntad de la persona física que ostenta su titularidad se equipara a la del órgano. En los órganos colegiados, sin embargo, al estar integrados por varias personas físicas se hace

necesaria la articulación de un procedimiento para la adopción de acuerdos y para la toma de cualquier decisión. Es necesario, siempre, seguir un procedimiento cuya omisión puede llegar a viciar de nulidad de pleno derecho el acuerdo, acto o decisión.

Las decisiones o resoluciones de los órganos colegiados reciben la denominación de “acuerdos”, y las de los órganos unipersonales, “resoluciones”. El término “acuerdo” deriva del verbo irregular “acordar”. El lingüista colombiano Rufino José Cuervo Urisarri<sup>7</sup> nos enseña que todas las acepciones del verbo acordar proceden, en último término, de un sólo origen, unas se refieren inmediatamente a *acorde*, y otras al simple latino *cor*, corazón ánimo, en cuanto se consideraba este órgano como asiento y representante del entendimiento y la reflexión. En la base de “acordar” se halla la idea de conformidad, armonía, juicio o determinación. Acordar significa resolver después de examen, deliberación o consideración, alguna cosa antes de mandarla.

Resulta poco productiva la eterna discusión en el Derecho sobre si el fondo es más importante que la forma o viceversa. Dicen que, en política, la forma es el fondo; y también es conocida la predominancia de la forma sobre el fondo en el arte contemporáneo. En cualquier caso, en materia de formación de la voluntad de los órganos colegiados, la forma adquiere una especial importancia. Es más, seguramente, lo importante del fondo de un acuerdo es la forma en que ha sido adoptado.

En cualquier caso, el cumplimiento escrupuloso de las normas que determinan la formación de la voluntad de los órganos colegiados, a la hora de adoptar sus acuerdos, es una manifestación clara y precisa del respeto al pluralismo y a la diversidad de opiniones –valores esenciales de la cultura democrática y, aun, de toda verdadera cultura–, y una muestra de sensibilidad hacia la dignidad de la persona y su libertad.

### 3. Regulación del régimen de funcionamiento

La LBRL dedica el capítulo I del título V al régimen de funcionamiento –esto es, a la formación de la voluntad– de los órganos colegiados. En concreto los artículos 46 y 47 son, básicamente, los únicos que configuran el régimen de funcionamiento.

5. Son reiteradas, en el Derecho local, las referencias a los miembros de las corporaciones locales. Por ejemplo, el artículo 6.2 del ROF dispone:

“Los presidentes y miembros de las corporaciones locales gozan, una vez que hayan tomado posesión de su cargo, de los honores, prerrogativas y distinciones propios del mismo que se hallen establecidos en la ley del Estado o de las comunidades autónomas, y están obligados al cumplimiento estricto de los deberes y obligaciones inherentes a aquél.”

6. CARBONELL PORRAS, E. *Los órganos colegiados. Organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídicos de sus actos*, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

7. CUERVO, R.J. *Diccionario de Construcción y régimen de la lengua castellana*, tomo I, Herder, Barcelona, 1998.

El artículo 46 de la LBRL<sup>8</sup> establece que “Los órganos colegiados de las entidades locales funcionan en régimen de sesiones ordinarias de periodicidad preestablecida y extraordinarias, que pueden ser, además, urgentes”, y dispone que el funcionamiento del Pleno se ajusta a las siguientes reglas:

a) El Pleno celebra sesión ordinaria, 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 5.001 habitantes y 20.000 habitantes; y cada tres en los municipios de hasta 5.000 habitantes. Asimismo, el Pleno celebra sesión extraordinaria cuando así lo decida el presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la corporación, sin que ningún concejal pueda solicitar más de tres anualmente. En este último caso, la celebración del mismo no podrá demorarse por más de quince días hábiles desde que fuera solicitada, no pudiendo incorporarse el asunto al orden del día de un Pleno ordinario, o de otro extraordinario, con más asuntos si no lo autorizan expresamente los solicitantes de la convocatoria.

Si el presidente no convocase el Pleno extraordinario solicitado por el número de concejales indicado dentro del plazo señalado, quedará automáticamente convocado para el décimo día hábil siguiente al de la finalización de dicho plazo, a las doce horas, lo que será notificado por el secretario de la corporación a todos los miembros de la misma, al día siguiente de la finalización del plazo citado anteriormente. En ausencia del presidente, o de quien legalmente haya de sustituirle, el Pleno quedará válidamente constituido siempre que concurra el quórum requerido en la letra c) de este precepto, en cuyo caso será presidido por el miembro de la corporación de mayor edad entre los presentes.

b) Las sesiones plenarias han de convocarse, al menos, con dos días hábiles de antelación, salvo las extraordinarias que lo hayan sido con carácter urgente, cuya convocatoria con este carácter deberá ser ratificada por el Pleno. La documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día, que deba servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá figurar a disposición de los concejales o diputados, desde el mismo día de la convocatoria, en la Secretaría de la corporación.

c) El Pleno se constituye válidamente con la asistencia de un tercio del número legal de miembros del

mismo, que nunca podrá ser inferior a tres. Este quórum deberá mantenerse durante toda la sesión.

En todo caso, se requiere la asistencia del presidente y del secretario de la corporación, o de quienes legalmente les sustituyan.

d) La adopción de acuerdos se produce mediante votación ordinaria, salvo que el propio Pleno acuerde, para un caso concreto, la votación nominal. El voto puede emitirse en sentido afirmativo o negativo, pudiendo los miembros de las corporaciones abstenerse de votar.

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.

En el caso de votaciones con resultado de empate, se efectuará una nueva votación, y si persistiera el empate, decidirá el voto de calidad del presidente.

e) En los plenos ordinarios la parte dedicada al control de los demás órganos de la corporación deberá presentar 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.

El artículo 47 de la LBRL,<sup>9</sup> en el que se regula el quórum necesario para la adopción de acuerdos, nos indica que los acuerdos de las corporaciones locales se adoptan, como regla general, por mayoría simple de los miembros presentes. Define cuándo existe mayoría simple –cuando los votos afirmativos son más que los negativos– y, cuándo es necesario, el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones para la adopción de acuerdos.

Los preceptos reseñados son los únicos que contiene la LBRL sobre las reglas de formación de los órganos colegiados de las entidades locales. No debe sorprender la escasa extensión que la LBRL dedica a esta materia. De siempre, las normas de formación de la voluntad, en cuanto normas de procedimiento, han sido una materia reservada a la normativa reglamentaria.

De ahí que la disposición final primera de la LBRL autorizara al Gobierno de la nación para refundir, en un solo texto, las disposiciones legales que debían entenderse vigentes, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria; es decir, aquellos preceptos con rango de ley contenidos en la legislación

8. En la redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y otras medidas para el desarrollo del gobierno local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas.

9. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, ha dado nueva redacción a este precepto, pero mantiene la misma redacción que tenía anteriormente.



sobre régimen local anterior a la LBRL que no se opongan, contradigan o resulten incompatibles con los de ésta. En uso de esta autorización, se promulgó el 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. Al mismo tiempo, la propia disposición final primera ordenaba al Gobierno (“procederá”) a actualizar y acomodar a lo dispuesto en la LBRL, entre otros, el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales de 17 de mayo de 1952, actualización y acomodación que se lleva a cabo en el Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

La regulación del régimen de funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales merece, en general, una valoración poco satisfactoria por su escasez, imprecisión, oscuridad y falta de rigor. Como señala Vicente Blanquer Criado:<sup>10</sup>

“Las disposiciones de la Ley de bases de régimen local sobre el régimen de funcionamiento de los órganos colegiados son también escuetas, pero a diferencia de lo que ocurre con la Ley 30/1992 son claramente insuficientes. Pese a la extraordinaria importancia y trascendencia política y jurídica de esta materia, el contenido de la LBRL es sencillamente decepcionante. Por un lado, sus disposiciones se limitan a regular el funcionamiento del Pleno (con silencio total del régimen aplicable a los demás órganos colegiados), y por otro lado la exclusiva regulación del funcionamiento del Pleno es además claramente insatisfactoria. So pretexto de la más amplia autonomía local en la regulación del funcionamiento de los órganos colegiados, se ha creado más que una laguna del derecho un mar de dudas jurídicas.

“Hay unas pocas materias que están contempladas pormenorizadamente y con el debido detalle (convocatoria de sesiones ordinarias y extraordinarias, quórum de constitución o el quórum de votación), otras que tienen una regulación escasa pero suficiente (votaciones), y un tercer bloque (el más amplio), en el que más que escasas las normas son inexistentes (circunstancias de lugar y tiempo de celebración de las sesiones, lengua a utilizar, desarrollo del debate, actas...)”

En realidad, la escasa regulación de la LBRL obedecía a un principio fundamental: el reconocimiento de la potestad de autoorganización efectiva y coherente

con el principio de autonomía, reconocido en la Constitución. El reconocimiento constitucional del principio de autonomía local impone unas exigencias que el legislador (estatal o regional) debe respetar, en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Para la LBRL, las entidades locales podían establecer su autoorganización y fijar las normas de su funcionamiento, sin más límites que el respeto a la organización básica (artículos 20 y 32 de la LBRL) y a las normas de funcionamiento, establecidas con tal carácter en la misma.

El reglamento orgánico de cada entidad, como manifestación de la potestad normativa de las entidades locales, era fuente de Derecho que sólo debía ceder ante la legislación básica del Estado. Éste era el eje básico del planteamiento de la LBRL en materia de autoorganización y régimen de funcionamiento. Más allá de la legislación básica, cada entidad local podía y debía establecer su propio régimen jurídico, en el ejercicio de su potestad normativa.

Este planteamiento fue derrumbado por la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 (ponente José Luis de los Mozos y de los Mozos, EDJ 1989/11623),<sup>11</sup> de 21 de diciembre de 1989.

#### 4. La sesión: concepto y finalidad

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

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

El *Diccionario* de la Real Academia Española de la Lengua, después de recordarnos que el término sesión procede del latín *sessio-sesionis*, lo define como “espacio de tiempo ocupado por una actividad” y como “cada una de las juntas de un concilio, congreso u otra corporación”, para concluir que sesión equivale a la “acción y efecto de sentarse”. Es

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

11. La STC estudió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento y la Junta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, en relación con determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases

del régimen local. El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de determinados preceptos de dicha ley. Respecto a la inconstitucionalidad de dos artículos declarada por el Tribunal Constitucional disintió el magistrado Eugenio Díaz-Eimil mediante un acertado voto particular.

así, pues, que la sesión tiene mucho que ver con juntar, y junta no es otra cosa que la reunión de varias personas para conferenciar o tratar de un asunto.

Destacaba Manuel Jesús Núñez Ruiz<sup>12</sup> que el término *sesión* “denota, por tanto, una situación posicional de los asistentes, la de estar sentados, como la más apropiada y comúnmente aconsejable por el uso para el examen, deliberación y resolución de los asuntos a tratar; y una pluralidad de personas, mas no inconexas, sino formando concilio, congregación u otra corporación”.

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

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

El objetivo fundamental del procedimiento colegial, y de la sesión, es ordenar la discusión libre de las personas que integran el colegio corporativo, que permita a los participantes el acuerdo o la aprobación de propuestas adecuadas. En otras palabras, la sesión viene a ser un método que hace posible la libertad ordenada de la deliberación de los miembros de la corporación. Decía un profesor latinoamericano, Reece B. Bothwell González,<sup>13</sup> que “la discusión ordenada es libre; la discusión sin reglas ni orden es anárquica”, y son perfectamente adecuadas al procedimiento colegial las consideraciones que realizaba sobre el procedimiento parlamentario para resaltar que:

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

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

Pese a no existir un concepto legal expreso de sesión, sí que encontramos normas específicas que regulan la preparación de la sesión, el desarrollo de la

misma, su terminación; es decir, la sesión forma parte de un procedimiento –el procedimiento colegial– que, como tal, conoce distintas fases: iniciación del procedimiento, ordenación, instrucción y finalización.

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

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

## 5. El lugar de celebración de la sesión

El Derecho atribuye consecuencias o efectos jurídicos a determinados espacios o lugares. El lugar o el espacio en que se desarrolla una actividad tiene, pues, trascendencia jurídica. Es conocido que la expresión “competencia territorial” se emplea por la legislación y la jurisprudencia para designar el ámbito espacial dentro del que puede ejercer un órgano sus atribuciones y facultades, y su violación conlleva la nulidad absoluta del acto, en cuanto que éste habría sido dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón del territorio según el artículo 62.1, letra b), de la LRJPA; algo parecido sucede con el lugar de celebración de las sesiones.

12. NÚÑEZ RUIZ, M.J. *Régimen de sesiones de las corporaciones locales*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 1984.

13. BOTHWELL REECE, E. *Manual de procedimiento parlamentario*, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, Puerto Rico, 1994.

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

El profesor Francisco González Navarro<sup>14</sup> nos pone de manifiesto, aunque nos parezca sorprendente, que:

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

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

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

También la arquitectura monumental tradicional, la llamada arquitectura “clásica”, tiene mucho que ver –según los historiadores– con la creación de la imagen pública o corporativa. En el *Tratado de arquitectura* de Marco Lucio Vitruvio Poliión<sup>15</sup> se puede leer que “el erario, la cárcel y la curia deben quedar contiguos al foro, de manera que el conjunto de sus pro-

porciones esté en consonancia con el mismo foro, y que en primer lugar debe construirse la curia en sintonía con la categoría del municipio o de la ciudad”.

Parece, pues, que la dignidad institucional de las entidades locales requiere que sus sesiones se celebren en lugares adecuados. Dignidad que debe visualizarse en la sede institucional. Históricamente la sede institucional ha sido la casa consistorial, verdadero domicilio del ayuntamiento.

Las casas consistoriales, según Luis Marqués Carbó,<sup>16</sup> son los edificios de los ayuntamientos consagrados a su servicio directo como colectividades oficiales. Indica, este mismo autor, que el siglo XII fue la época del nacimiento de las casas consistoriales:

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

En España fueron los Reyes Católicos quienes impulsaron la edificación de casas consistoriales en las ciudades y villas. Señala Elías Barros Martínez,<sup>17</sup> en su *Derecho local en España*, que una ley, promulgada en Toledo por los Reyes Católicos<sup>18</sup> en el año 1580, impulsó grandemente la construcción de casas consistoriales. Decía así esta norma real:

“Ennobléncense las ciudades y villas en tener casas grandes y bien fechas, en que fagan sus Ayuntamientos y Concejos, y en que se ayunten las Justicias y Regidores y Oficiales a entender en las cosas cumplidas de la República que han de gobernar; por

14. GONZÁLEZ NAVARRO, F. “Los hechos jurídicos: El espacio, la naturaleza, la vida”, en Portal del Derecho Iustel.com.

15. VITRUVIO POLIÓN, L.M. *Los diez libros de arquitectura*, Alianza Editorial, tercera reimpresión, Madrid, 2002.

16. MARQUÉS CARBÓ, L. *Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales (17 de mayo de 1952)*, Sugrañes Hnos., Tarragona, 1953.

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

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



ende, mandamos a todas las Justicias y Regidores de las ciudades y villas de nuestra Corona Real y a cada una dellas que no tienen casa pública de Cabildo o Ayuntamiento para se ayuntar, de aquí en adelante, cada una de dichas ciudades y villas fagan su casa de Ayuntamiento y Cabildo donde se ayunten; sopena que en la ciudad o villa donde no se hiciere, que dende en adelante, siendo por su culpa, los dichos oficiales hayan perdido y pierdan los oficios de Justicias y Regimientos que tuvieren.”

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

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

El artículo 49 del TRRL, precepto que tiene carácter básico, conforme a la disposición final séptima del mismo texto legal, dispone que las sesiones se celebrarán en la casa consistorial o en el palacio provincial que constituya la sede de la respectiva corporación. En los casos de fuerza mayor, podrán celebrarse en edificio habilitado al efecto.

El artículo 85 del ROF también establece que:

“El Pleno celebrará sus sesiones en la casa consistorial, palacio provincial o sede de la corporación de que se trate, salvo en los supuestos de fuerza mayor en los que, a través de la convocatoria o de una resolución del alcalde o presidente dictada previamente y notificada a todos los miembros de la corporación, podrá habilitarse otro edificio o local a tal efecto. En todo caso, se hará constar en acta esta circunstancia.”

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

Esta regulación coincide con la tradición de nuestro Derecho local. En el mismo sentido se pronunciaba el artículo 295 de la LRL y los artículos 187, para los

municipios, y 234, para las provincias, del ROF aprobado por el Decreto de 17 de mayo de 1952. Incluso el artículo 188 de este reglamento se cuidaba de precisar que la casa consistorial debería radicar en la capitalidad del municipio.

También, en la legislación de régimen local de las comunidades autónomas, encontramos referencia a la necesidad de que las sesiones se celebren en la casa consistorial. En su artículo 114.3, la LAL insiste en que las sesiones deben celebrarse en la casa consistorial o sede de la entidad local, o, en caso de fuerza mayor, en edificio habilitado.

El artículo 125.3 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la administración local de La Rioja,<sup>19</sup> igualmente hace referencia al lugar de celebración de las sesiones, así como el artículo 214 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia, cuando dispone que:

“Las sesiones de los órganos de las corporaciones locales se celebrarán en las sedes de las mismas, salvo en los casos en que, por fuerza mayor, el presidente crea conveniente celebrarlas en otro lugar del ámbito territorial de la corporación.”

La Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las administraciones públicas de Canarias, en su artículo 126.1 exige que se haga constar en el acta la aprobación, por mayoría simple, de la causa de fuerza mayor que obligue a celebrar la sesión municipal fuera de la casa consistorial.

La mayoría de los municipios recogen en sus reglamentos orgánicos previsiones sobre el lugar de las sesiones y, de modo especial, los supuestos en que pueden celebrarse sesiones fuera de la casa consistorial. Así, el Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Zaragoza establece, en su artículo 80, la posibilidad de que, en supuestos de relieve protocolario, las sesiones se celebren en lugar distinto. En el mismo sentido, el artículo 64 del Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Málaga<sup>20</sup> y el artículo 60 del Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Salamanca.<sup>21</sup> También el artículo 53 del Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Madrid señala que el Pleno celebrará sus sesiones en la sede de la corporación, radicada en las casas consistoriales de la plaza de la Villa, de Madrid, si bien, en los casos de fuerza mayor, el presidente podrá disponer su celebración en otro edificio habilitado al efecto.

19. Dispone este precepto que:

“Las sesiones de los órganos de las corporaciones locales se celebrarán en la casa consistorial o sede de la entidad local, o en edificio habilitado en caso de fuerza mayor.”

20. Dispone este precepto que:

“El Pleno celebrará sus sesiones en la casa consistorial o, en casos de fuerza mayor, o excepcionales motivos protocolarios, en edificio

especialmente habilitado al efecto, circunstancia ésta que se hará constar en la convocatoria.”

21. Dispone este precepto que:

“El Ayuntamiento Pleno celebrará las sesiones en la casa consistorial, salvo casos de fuerza mayor y oída previamente la Junta de Portavoces, en las que lo hará en edificio especialmente habilitado al efecto, circunstancia esta que se hará constar en la convocatoria.”

Conviene destacar la importancia que tiene el lugar de celebración de la sesión, exigencia formal que puede afectar, como venimos indicando, a la validez de los acuerdos. Adviértase que el artículo 132 de la LAL, al regular el acta de la sesión, que debe extender el secretario, obliga a indicar lo primero el lugar de celebración. Debe entenderse que este requisito no es sino garantía determinante para la efectividad del principio de publicidad de las sesiones que se regula en el artículo 118 de este cuerpo legal; y recordar, además, que la Ley 4/1999 ha incorporado al ordenamiento jurídico administrativo los principios de transparencia y participación, principios generales que informan las relaciones de la Administración con los ciudadanos, y que se hallan engarzados con el principio de publicidad de los actos y acuerdos.

La Dirección General de Administración Local, en resolución de 25 de mayo de 1979,<sup>22</sup> tuvo ocasión de aclarar, acerca del lugar de celebración de las sesiones de los órganos colegiados de las entidades locales, la gravedad de la sanción del incumplimiento de este requisito: la nulidad de pleno derecho. Ahora bien, esta resolución se produce bajo la vigencia de la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, que no establecía un *numerus clausus* de supuestos de nulidad de pleno derecho.

La sanción de nulidad de las sesiones no celebradas en la casa consistorial, en el sentido expuesto por la resolución de la Dirección General de Administración Local, no constituye ninguna novedad en nuestro Derecho; los artículos 97 de la Ley municipal de 2 de octubre de 1877, 124 del Estatuto municipal de Calvo Sotelo y 56 de la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 marcaban esta sanción. Pero hubo voces discrepantes con una sanción de tanta gravedad, por distintas razones que ahora no corresponde examinar. Rafael A. Arnanz Delgado<sup>23</sup> ya apelaba, hace años, al buen sentido y al imperio de las realidades que frecuentemente escapan a las previsiones humanas. No entendía, este autor, una sanción de tanta gravedad, por el hecho de que una sesión se hubiese celebrado fuera de la casa consistorial.

En la edición del texto comentado de la Ley de bases de 17 de julio de 1945, realizada por la redacción de *El Consultor de los Ayuntamientos*, se argumentaba que la previsión legal sobre el lugar en que

deben celebrarse las sesiones tiene que ver con un principio de decoro, que afecta a las corporaciones, y una razón de publicidad, que atañe e interesa al vecindario, para a continuación plantearse qué ocurriría si no existía casa consistorial o edificio con ese destino. La respuesta era clara: en tales casos no podía hablarse de nulidad de pleno derecho, y así se razonaba:

“La consecuencia no es aceptable llevarla a extremos absurdos, porque la carencia de ese medio físico ni puede ser obstáculo para que tenga vida legal el ayuntamiento del término respectivo, ni para que sus propias funciones se cumplan y se desenvuelvan de modo distinto al de otras corporaciones [...]. El buen sentido y el imperio de realidades, que frecuentemente escapan a las previsiones humanas, imponen en estos excepcionales casos la necesidad de cumplir lo sustancial prescindiendo de lo accidental y no la dejación de lo primero por no poder materialmente cumplir lo segundo.”

Tampoco es fácil defender en la actualidad que la vulneración de las reglas, sobre el lugar de celebración de las sesiones, sea causa de nulidad de pleno derecho. La determinación de los vicios determinantes de la nulidad radical es una materia reservada a la ley, según el artículo 62.1.g) de la Ley 30/1992, y, como señala Eloísa Carbonell,<sup>24</sup> la vulneración de las reglas sobre el lugar de celebración de las sesiones no es una causa que tenga fácil encaje en las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 62 de la Ley 30/1992.

La sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, ponente Rafael Fernández Montalvo, EDJ 1998/4709) de 11 de mayo de 1998 tuvo ocasión de pronunciarse acerca de la vulneración de las reglas sobre el lugar de celebración de las sesiones, en relación con los recursos de apelación, interpuestos por el Abogado del Estado y por el Ayuntamiento de Bilbao, contra la sentencia que anuló determinados artículos del Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Bilbao.

El reglamento bilbaíno establecía la sanción de nulidad de pleno derecho para aquellos acuerdos que se adoptasen por el Ayuntamiento Pleno, fuera del salón de sesiones de las casas consistoriales, o finalizadas las veinticuatro horas del día de la convo-

22. La Resolución interpretativa de 25 de mayo de 1979 (BOE núm. 129, de 30 de mayo) clarificaba lo siguiente:

“Lo más que puede ocurrir es que por un caso de fuerza mayor, hundimiento, incendio, etcétera, se habilite un edificio, al efecto de ser casa consistorial o palacio provincial y que en el mismo se celebren válidamente las sesiones. Sin tal habilitación, que ha de ser previa, celebradas en distinto lugar de la casa consistorial o palacio provincial, las sesiones están viciadas de nulidad y, por tanto, serán

nulos los acuerdos que en ellas se adopten. No obstante, nada impide en cambio la instalación de sistemas megafónicos o de circuitos cerrados de televisión que permitan al máximo la ampliación y difusión auditiva o visual del desarrollo de la sesión.”

23. ARNAZ DELGADO, R.A. *Del acta municipal*, Bayer Hnos., Barcelona, 1971.

24. CARBONELL PORRAS, E. *Los órganos colegiados*, op. cit., p. 116.

catória. La representación procesal del Ayuntamiento de Bilbao defendía la validez de dichas previsiones, argumentando que tenían habilitación en el artículo 187 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico (ROF) de 17 de mayo de 1952 y en el artículo 49 del Texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), aprobado por el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril; y, además, argumentaban que la enumeración de los supuestos de nulidad de pleno derecho, que establecía el artículo 47 de la anterior Ley de procedimiento administrativo, no era exhaustiva, sino que se admitían otros, con tal que vinieran establecidos, de manera expresa, en cualquier disposición normativa.

El tribunal, después de señalar la diferencia existente entre el artículo 187 del ROF de 1952 y el artículo 49 del TRRL, mantiene que la previsión de nulidad sólo se contemplaba en la citada norma reglamentaria respecto a las sesiones de los ayuntamientos celebradas en lugar distinto de la casa consistorial o edificio habilitado al efecto, en caso de fuerza mayor, que debía hacerse constar en acta, y añade:

“Pero en cualquier caso, la argumentación municipal no es asumible por dos razones. Es cierto que no se contemplaba una enumeración cerrada y exhaustiva de las causas de nulidad de los actos administrativos, pero el artículo 62.1.g) de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cierra el paso a la admisión de supuestos de nulidad distintos de los previstos en el propio precepto legal que se establezcan en normas reglamentarias, porque éstas deberían considerarse sin aplicación a partir de la entrada en vigor de dicha ley, conservando valor tan sólo aquellos supuestos de nulidad establecidos por disposición de rango legal. Pero sobre todo, las entidades municipales carecen de competencia para determinar o regular las causas de nulidad de los actos administrativos, ya que éstas forman parte del ámbito material del procedimiento administrativo común sobre el que se proyecta la competencia legislativa del Estado, según el artículo 149.1.18 de la CE, por lo que las normas locales que se examinan, artículos 43.3 y 47.2 del ROF, estaban viciadas de invalidez.”

Hay que tener en cuenta, no obstante, que los preceptos reguladores de las reglas sobre el lugar de celebración de las sesiones se refieren al edificio, pero no hacen referencia a una sala específica del edificio. Nada impide, en consecuencia, celebrar la sesión en una estancia diferente a la habitualmente destinada a esta finalidad. En definitiva, se trata de garantizar el principio de publicidad y, precisamente, para el artículo 88 del ROF, dispone que:

“para ampliar la difusión auditiva o visual del desarrollo de las sesiones podrán instalarse sistemas megafónicos o circuitos cerrados de televisión.”

La sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, ponente Mariano Baena del Alcázar)<sup>25</sup> de 21 de noviembre de 1996 precisó con toda claridad el alcance de la publicidad en las sesiones municipales. La falta de publicidad no se puede considerar una *irregularidad no invalidante*, sino que la publicidad de las sesiones del Pleno es un requisito esencial para la válida celebración del mismo. El Tribunal Supremo casó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que, después de declarar hechos probados que el público fue acomodado durante la celebración del Pleno en una estancia distante, o en cualquier caso, que presentaba características tales que no permitía a los vecinos ni ver ni oír a los miembros de la corporación mientras estos celebraban los debates y adoptaban los acuerdos, no apreció infracción del artículo 70.1 de la LBRL, pese a sus manifestaciones condenatorias de la conducta del alcalde.

El mandato del artículo 70.1 de la LBRL, por el que se establece la publicidad de las sesiones del Pleno de las corporaciones locales, publicidad que exige un lugar preciso de celebración, es una de las garantías de la actuación municipal de forma democrática y con participación de los vecinos. Esta es la finalidad de que la Ley establezca que las sesiones de las corporaciones locales han de ser públicas. La participación ciudadana en los asuntos públicos, indispensable para que pueda darse el control democrático de los mismos, tiene mucho que ver con la publicidad de las actuaciones de los poderes públicos.

La publicidad, transparencia y la interacción son elementos clave en las relaciones entre la Administración,

25. El Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto por un concejal del Ayuntamiento de Casas de Don Antonio (Cáceres), declarando no conforme a derecho la falta de publicidad de las sesión del Pleno del Ayuntamiento de 3 de agosto de 1991, por lo que se declara nula la sesión del Pleno impugnada así como los acuerdos adoptados en la misma, porque acomodar a los vecinos que asistieron a la sesión en una estancia alejada –en la que no era posible ver ni escuchar las deliberaciones– es un quebrantamiento

de una de las garantías de actuación municipal de forma democrática y con participación de los vecinos. No se puede considerar una irregularidad no invalidante como declaró la sentencia impugnada, sino que la publicidad de las sesiones del Pleno ha de considerarse como un requisito esencial para la válida celebración del mismo.

26. GARCÍA-POGGIO, P. “Hacia una nueva Administración pública en la sociedad de la información”, *Actualidad Informática Aranzadi*, 33 (1999), p. 11 y ss.

cualquiera que sea ésta, y los ciudadanos. Como señala Paz García-Poggio:<sup>26</sup>

“el cambio social en el que nos encontramos inmersos está generando un nuevo modelo social en el que la Administración pública, además de servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, se sujetaría a nuevos principios complementarios, como son: la transparencia de la actividad administrativa y la interacción con los administrados. A caballo entre ambos, la Administración empieza a asumir un nuevo valor: la receptividad. La receptividad administrativa hace referencia a que, en relación con el público, la Administración se torne más comprensible en su funcionamiento y en su estructura; a que la Administración satisfaga las necesidades reales de aquél a partir de su presencia activa en la fase de adopción de necesidades que le afectan; a que la Administración sea más accesible en todos los sentidos; y a que fomente la participación activa de los ciudadanos.”

El principio de publicidad de las sesiones se recoge, asimismo, de forma expresa, y con una redacción literal muy similar, en varias disposiciones de la legislación de régimen local de las comunidades autónomas. Se encuentra regulado en los artículos 80.1 de la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra;<sup>27</sup> 126.3 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas de Canarias;<sup>28</sup> 253.1 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia;<sup>29</sup> 118.1 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de administración local de Aragón;<sup>30</sup> 129.1 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la

administración local de La Rioja,<sup>31</sup> y 156.1 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.<sup>32</sup>

El principio de transparencia en la actuación de los poderes públicos se encuentra, a su vez, recogido en el título VI de la Constitución europea –Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Bruselas, 13 de octubre de 2004–. El artículo I-50.1 dispone:

“A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.”

El principio de la publicidad de los actos de los poderes públicos se encuentra reconocido en todas las democracias. El derecho al libre acceso a la información producida por los poderes públicos es un desprendimiento lógico de este principio.

La publicidad es, en realidad, un mecanismo de control, por el cual el sistema democrático se asegura que la divulgación de la información dará lugar al ejercicio responsable del poder, en el sentido de rendir permanentemente cuenta frente a la ciudadanía por las decisiones que se toman. La democracia se distingue de otros sistemas políticos por construirse sobre la idea del autogobierno de los ciudadanos por medio de sus representantes. En este sentido, son los ciudadanos los que, en última instancia, tienen en sus manos la responsabilidad de tomar las decisiones públicas, a través del voto al elegir a sus representantes.

La determinación del lugar de las sesiones es una consecuencia más de este principio de publicidad, unido estrechamente al principio democrático.

27. El artículo 80.1 de la Ley 6/1990 de Navarra establece:

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

28. El artículo 126.3 de la Ley 14/1990 de Canarias dispone:

“Las sesiones plenarias serán públicas. No obstante, si se produjeran alteraciones del orden público, el presidente podrá ordenar la expulsión de la sala del público asistente. Podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos al que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución cuando así se acuerde por mayoría absoluta.”

29. El artículo 253.1 de la Ley 5/1997 de Galicia dice:

“Las sesiones del Pleno de las corporaciones locales serán públicas. Sin embargo, podrán ser secretos el debate y la 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 sea acordado por mayoría absoluta. No serán públicas, sin embargo, las sesiones de las comisiones de gobierno.”

30. El artículo 118.1 de la Ley 7/1999 de Aragón dispone:

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

31. El artículo 129.1 de la Ley 1/2003 de La Rioja establece:

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

32. El artículo 156.1 del Decreto 2/2003 de Cataluña regula:

“Las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas. No obstante, pueden ser secretos el debate y la votación de aquellos asuntos que pueden afectar el derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta. No son públicas las sesiones de las comisiones de gobierno.”



## 6. El tiempo y el principio de unidad de acto en la celebración de la sesión

### 6.1. El tiempo de celebración de la sesión

Es obvio que la sesión debe celebrarse en un tiempo determinado. Dos son, básicamente, las cuestiones que se han planteado en relación con el tiempo de celebración de la sesión: si pueden celebrarse en cualquier día, y si han de celebrarse bajo el llamado principio de unidad de acto.

Es sabido que en el procedimiento administrativo ciertos actos y actividades, tanto de los poderes públicos como de los particulares, tienen que realizarse en determinados días y horas, que se designan como “hábiles”. Es el artículo 48 de la LPAC el que excluye de los días hábiles, a efectos del cómputo de los plazos, los domingos y los declarados festivos.

La festividad del domingo fue establecida por los acuerdos del Estado español con la Santa Sede de 3 de enero de 1979,<sup>33</sup> ratificados por el Instrumento de 4 de diciembre de 1979, que incorporaron una norma que proviene del artículo 1 del Decreto de 23 de diciembre de 1957, que declaraba inhábil “a efectos administrativos, judiciales, académicos, mercantiles y laborales todos los domingos del mes”.

En ocasiones, se ha planteado si también los días festivos eran inhábiles para la celebración de sesiones por los órganos colegiados de las entidades locales. Esta cuestión no suele plantearse en relación con los órganos parlamentarios, pues, habitualmente, suelen fijar en sus normas reglamentarias días hábiles para la celebración de sus sesiones. Así, por ejemplo, el artículo 62 del Reglamento del Congreso de los Diputados<sup>34</sup> establece que “las sesiones, por regla general, se celebrarán en días comprendidos entre el martes y el viernes, ambos inclusive, de cada semana”, aunque puedan –bien por acuerdo tomado en pleno o en comisión, a iniciativa de sus respectivos presidentes, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados miembros de la cámara

o de la comisión, o bien por acuerdo de la Mesa del Congreso, aceptado por la Junta de Portavoces–, celebrarse en días diferentes de los señalados.

Está fuera de toda duda, desde siempre, que las sesiones de los órganos colegiados de las entidades locales pueden celebrarse cualquier día de la semana, sea hábil o inhábil. No hay días inhábiles para celebrar sesiones. Es más, el artículo 111.2 del ROF impone que las asambleas vecinales, en los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto, se celebren los días festivos, y así establece:

“Las asambleas vecinales se reunirán donde lo tengan por costumbre, celebrarán sesión ordinaria como mínimo una vez al trimestre en día festivo, y serán convocadas a toque de campana, por pregón, por anuncio o por cualquier otro medio de uso tradicional en el lugar.”

Ahora bien, pese a que no existe óbice legal para convocar una sesión el día festivo, no quiere decirse que no deba justificarse una convocatoria de tal naturaleza –casi con toda probabilidad se tratará de una sesión extraordinaria–. En cualquier caso debe tenerse en cuenta que la convocatoria para celebrar sesión en un día festivo debe valorar que no pueda ser calificada de *obstruccionista*; es decir, que tenga como propósito el que determinados miembros vean dificultada su asistencia a la sesión. Como acertadamente expone Eloísa Carbonell:<sup>35</sup>

“si el día de la sesión debe o no ser hábil es una cuestión que no puede resolverse en un único sentido, pues depende de las características de cada órgano y de la disponibilidad de sus miembros para asistir, que es el criterio que debe valorar el presidente. En principio, sólo si el día elegido tiene como fin que los miembros no asistan podría considerarse vicio invalidante.”

No es posible, sin embargo, fijar la celebración de las sesiones ordinarias atendiendo únicamente al día de la semana, y luego suspender su celebración por tratarse de un día festivo. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, ponente Elvira Adoración Rodríguez Martí, EDJ 2004/164702)<sup>36</sup> de 7

33. El artículo III del Acuerdo de 3 de enero de 1979 dispone: “El Estado reconoce como días festivos todos los domingos. De común acuerdo se determinará que otras festividades religiosas son reconocidas como días festivos.”

Las normas que contienen referencias concordantes con lo establecido en este artículo acerca de los días que tienen la consideración de festivos como consecuencia de conmemoraciones religiosas son los siguientes: el artículo 45 del Real decreto 2001/1983, de 28 de julio (BOE de 29 de julio de 1983, corrección de errores, BOE de 3 de agosto de 1983), modificado por el Real decreto 1346/1989, de 3 de noviembre (BOE de 7 de noviembre de 1989). Véanse también los artículos 182 a 185 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial: artículos 32 y 37 del Real decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley

del Estatuto de los trabajadores, y la sentencia del Tribunal Constitucional 19/1985.

34. El Reglamento del Congreso de los Diputados fue aprobado definitivamente por la Cámara en su sesión de 10 de febrero de 1982, entró en vigor el día 24 de febrero de 1982, fecha de publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, y con esa fecha se ordenó su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE de 5 de marzo de 1982).

35. CARBONELL PORRAS, E., *op. cit.*, p. 117.

36. La STSJ estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un concejal contra la resolución del Pleno municipal del Ayuntamiento de Alcobendas (Madrid) que suspendía la celebración de su sesión ordinaria mensual por coincidir con el día de Navidad. El tribunal considera que no es causa suficiente para la no-celebración.

de julio de 2004 anuló la resolución del alcalde por la que suspendía la sesión plenaria del mes de diciembre por coincidir con el día de Navidad. El ayuntamiento había fijado el siguiente régimen de sesiones ordinarias:

“Con periodicidad mensual a celebrar el último martes de cada mes a las doce o las diecinueve treinta horas indistintamente, comenzando en el mes de septiembre próximo. Si tal día fuese festivo se trasladará al siguiente día hábil. Quedando suspendidas las de los meses de agosto.”

El tribunal consideró que la sesión pudo y debió trasladarse al siguiente día hábil, que es lo que prevé el acuerdo, en lugar de ser suspendida; por lo que anuló la resolución, pero no entró a analizar, no podía hacerlo, si la suspensión de las sesiones ordinarias de los meses de agosto era conforme al artículo 46 de la LBRL, en su redacción dada por la Ley 11/1999, y que establece, en su apartado 1.a), que en los ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes el Pleno celebrará sesión ordinaria como mínimo cada mes.

La asistencia de los miembros de los órganos colegiados de las entidades locales a las sesiones que se celebren está garantizada, por otro lado, por las normas del Derecho laboral. Es así, pues, que ninguna hora puede entenderse inadecuada para celebrar sesión. Es esta una cuestión recurrente, con ocasión de la renovación del mandato corporativo después de cada proceso electoral.

La fijación de la periodicidad y horario de las sesiones, como venimos recalando, es una de las competencias del Pleno municipal, que se ejerce dentro de las previsiones legales, y el acuerdo por el que se ejerce tal competencia no puede ser calificado de ilegítimo o de que ha sido adoptado en fraude de ley porque imposibilite, por motivos laborales, la participación de determinados miembros de la corporación.

Los alcaldes y concejales no son funcionarios, y de la misma forma que la Ley incluye en su estatuto jurídico el deber de asistencia a las sesiones, regula también las normas necesarias para facilitar el cumplimiento de ese deber. Debe advertirse que no existe una regulación expresa, en la LPAC, del deber de asistencia a los órganos colegiados administrativos con carácter general, ni tampoco normas que sancionen la no-asistencia a las sesiones que celebren esos órganos colegiados. A título de ejemplo, para que se aprecie lo que decimos, ¿qué norma obliga a un miembro del tribunal de selección de cualquier puesto de trabajo en la Administración pública a que asista a las sesiones que celebre? ¿Qué norma establece la sanción por la no-asistencia a ese tribunal? Ninguna. Sin embargo, el artículo 78 de la LBRL y el 72.1 del TRRL establecen, con toda claridad y preci-

sión, la obligación de asistir a las sesiones y los presidentes pueden imponer sanciones por la falta no justificada de asistencia.

Los miembros de las corporaciones tienen el derecho y la obligación de asistir, con voz y con voto, a las sesiones de los plenos de las mismas, y a las de aquellos otros órganos colegiados de que formen parte. Precisamente por ello, tienen derecho a ausentarse del trabajo, por el tiempo indispensable para el cumplimiento de sus funciones y asistencia, porque es un deber inexcusable de carácter público y personal [artículo 37.3.d) del Estatuto de los trabajadores].

El artículo 75.6 de la LBRL –en la redacción dada a este precepto por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre–, por su parte, aclara el alcance y contenido que debe darse a la expresión “tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal” cuando establece:

“A efectos de lo dispuesto en el artículo 37.3.d) del Estatuto de los trabajadores y en el artículo 30.2 de la Ley 30/1984, se entiende por tiempo indispensable para el desempeño del cargo electivo de una corporación local el necesario para la asistencia a las sesiones del Pleno de la corporación o de las comisiones y atención a las delegaciones de que forme parte o que desempeñe el interesado.”

Y para que no exista ninguna duda del derecho y obligación que tienen los miembros de las entidades locales de asistir a las sesiones, el artículo 74.3 de la LBRL dispone:

“Los miembros de las corporaciones locales que no tengan dedicación exclusiva en dicha condición tendrán garantizada, durante el período de su mandato, la permanencia en el centro o centros de trabajo públicos o privados en los que estuvieran prestando servicios en el momento de la elección, sin que puedan ser trasladados u obligados a concursar a otras plazas vacantes en distintos lugares.”

No es posible, en consecuencia –por incompatibilidades entre el horario de la celebración de las sesiones y el horario de las relaciones laborales– calificar el horario de las sesiones, acordado por el Pleno, como inadecuado o ilegítimo. Ni, tampoco, tienen derecho los miembros de las entidades locales a que el horario de las sesiones se fije atendiendo a sus circunstancias laborales.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ponente Pedro Hernández Cordobés, EDJ 2001/36983) de 25 de abril de 2001 discurrió con lucidez sobre cuanto acabamos de indicar. La portavoz de un grupo municipal impugnó el acuerdo del Pleno de un ayuntamiento, por el que se rechazó la moción que tenía por finalidad que el Pleno cambiase la hora de celebración de las sesiones ordinarias –fijadas los segun-

dos viernes de cada mes a las nueve de la mañana– a horario de tarde, con la finalidad de que dos de los concejales del grupo pudieran compatibilizar sus actividades profesionales con el ejercicio del cargo de concejal, dado que al ser abogados y coincidir las sesiones plenarias en horarios de mañana con actuaciones de índole procesal, a las que tienen que acudir en los juzgados, se veían obligados a abandonarlas, circunstancia que consideraban producía una “alteración artificial de la composición del Pleno”. Se alegaba que el acuerdo, por el que se denegaba el cambio de horario de las sesiones, conculcaba el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos que estatuye el artículo 23.1 de la CE, que aparece íntimamente ligado al derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. El tribunal razonó que:

“el acuerdo municipal no podía ser tachado de ilegítimo ni adoptado en fraude de ley en cuanto dirigido a imposibilitar la participación de los concejales afectados en los asuntos del Pleno, pues aun considerando su ‘derecho-deber’ de asistir a sus sesiones y la posible colisión –ocasional– con algún señalamiento judicial al que deban de acudir (cuestión discutible habida cuenta de la posibilidad de sustitución por otro compañero abogado o la posibilidad de interesar nuevo señalamiento al amparo del artículo 183.1 de la nueva Ley de enjuiciamiento civil), es visto que la corporación en modo alguno resulta que haya fijado ese horario en concreto con la espuria finalidad que se refiere.”

El razonamiento del tribunal es impecable. No sólo desestimó el recurso interpuesto por no apreciar que el acuerdo municipal incurriese en infracción del ordenamiento jurídico –y como consecuencia de la misma vulnerase un derecho de los susceptibles de amparo constitucional–, sino que impuso las costas causadas a los concejales recurrentes, por apreciar su temeridad procesal. Siempre es necesario, no obstante, examinar si el acuerdo que establece la fijación del horario de las sesiones busca conseguir un fin espurio, es decir, si el propósito del acuerdo obedece realmente a un ánimo de perjudicar o hacer incompatible la asistencia de determinados miembros de la corporación. En la práctica esta intencionalidad, que entraría de lleno en la desviación de poder, es muy difícil de demostrar.

## 6.2. El principio de unidad de acto y las sesiones de los órganos colegiados

Otra cuestión recurrente, en relación con la celebración de las sesiones de los órganos colegiados de las

entidades locales, es la exigencia del principio de unidad de acto.

En el Derecho romano, bajo este principio y requisito, se comprendían tres clases de unidad: unidad de contexto, unidad de tiempo y unidad de lugar.

Este principio, tradicional en este ámbito, encuentra su razón de ser en la necesidad de garantizar la seriedad de la sesión, que sucesivas interrupciones pueden desvirtuar, y en la necesidad de asegurar la independencia y libertad de los miembros del órgano colegiado de la corporación, evitando ajenas influencias a la voluntad de los concejales.

¿En qué consiste el requisito de la unidad de acto? Unidad de acto equivale a que el acto se practique sin interrupción, sin solución de continuidad. La regulación de este principio, sin embargo, no siempre ha combinado adecuadamente las garantías que ese principio ampara con las exigencias propias del funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales.

El principio de unidad de acto es un principio típico del Derecho Civil, aunque ni el proyecto de Código Civil de 1836, ni el de 1851, recogieron este principio, que, sin embargo, aparece en el Código Civil en el artículo 699, cuando establece las formalidades del testamento abierto.

Al principio de unidad de acto aludía el artículo 190.2 del ROF de 17 de mayo de 1952, cuando disponía que “toda sesión, cualquiera que sea su clase, habrá de terminar dentro del mismo día en que comience”, precepto que supuso una novedad, y que llevó a Luis Marqués Carbó<sup>37</sup> a definir la sesión como el tiempo durante el cual se halla congregado y funcionando un cuerpo colectivo, sin quebrantar la unidad de acto.

Sin embargo –como recuerda, muy acertadamente, Manuel Jesús Núñez Ruiz–, la primera vez que aparece la exigencia del principio de unidad de acto, en sentido propio, en el mundo local fue en la resolución de la Dirección General de Administración Local, de 1 de abril de 1979, relativa a la constitución de las corporaciones locales con ocasión de las elecciones de 1979. Esta resolución preveía que la sesión de constitución de las corporaciones locales debía tener lugar “en un solo acto, sin interrupción alguna”.

El artículo 87 del vigente ROF establece:

“Toda sesión, sea ordinaria o extraordinaria, habrá de respetar el principio de unidad de acto y se procurará que termine en el mismo día de su comienzo. Si éste terminare sin que se hubiesen debatido y resuelto todos los asuntos incluidos en el orden del día, el presidente podrá levantar la sesión.

37. MARQUÉS CARBÓ, L., *op. cit.*, p. 153.

“En este caso los asuntos no debatidos habrán de incluirse en el orden del día de la siguiente sesión.”

Pero conviene advertir, como señala Eloísa Carbonell Porras, que el principio de unidad de acto, tiempo y lugar, que garantiza el desarrollo unitario de las sesiones de los órganos colegiados, es:

“Un principio que está estrechamente relacionado con la convocatoria, pues los miembros han sido citados para una concreta sesión con un orden del día predeterminado; si la sesión termina y quedaron asuntos sin debatir debe convocarse una nueva sesión. Pero este vínculo con la convocatoria debe considerarse un principio institucional de ordenación de las sesiones de los órganos colegiados, aunque no se consagre en la LAP.”

Efectivamente, el artículo 87 del ROF no incorpora un mandato, sino un criterio orientativo. Llegadas las doce de la noche, la sesión puede continuar, y los acuerdos que se adopten serán válidos, si así lo dispone el presidente del órgano colegiado.

Se ha discutido, pues, en ocasiones, si de verdad la vigente legislación de régimen local recoge la exigencia del principio de unidad de acto, en relación con la celebración de las sesiones. Entre otras razones, porque tal unidad de acto impediría que la sesión pudiese ser interrumpida y reanudada posteriormente, aunque sea en el mismo día. Efectivamente, el artículo 87.2 del ROF previene que “durante el transcurso de la sesión el presidente podrá acordar interrupciones a su prudente arbitrio, para permitir las deliberaciones de los grupos por separado sobre la cuestión debatida, o para descanso en los debates”.

No debe olvidarse que la suspensión de una sesión por el presidente no es un mero acto de trámite y, en ocasiones, puede violentar el derecho de participación política de los concejales. En los escasos supuestos que la jurisprudencia se ha referido al principio de unidad de acto, lo ha hecho en relación con la suspensión de sesiones.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, ponente Francisco Javier Canabal Conejos, EDJ 2002/62945)<sup>38</sup> de 22 de julio de 2002 declaró la nulidad del acuerdo de suspensión del alcalde de un Pleno municipal y ordenó la reanudación de la votación interrumpida. El tribunal conside-

ró que el acuerdo del alcalde de suspender la sesión, interrumpiendo la votación ya iniciada, y sin señalamiento alguno para su reanudación en el mismo día, por una parte infringía el principio de unidad de acto, y, además, no propiciaba que se incluyera en el orden del día de la siguiente sesión, lo que hubiera garantizado el derecho de los recurrentes de participación política. Por tanto, el tribunal aprecia que se ha vulnerado el derecho que protege el núcleo esencial de las funciones de los representantes municipales, porque fueron impedidos de participar y votar en una sesión plenaria de la corporación municipal.

Es decir, el tribunal considera que, con independencia del principio de unidad de acto, si se suspende una sesión durante su celebración debe señalarse su reanudación o, en todo caso, incluir el asunto en el orden del día de la siguiente sesión. Se hace, pues, una interpretación flexible de la exigencia del principio de unidad de acto. No es tan importante el cumplimiento estricto de la norma que impide la interrupción de una votación como que la suspensión afecte a las funciones de los representantes municipales, y se les impida participar y votar en una sesión plenaria.

Pero la cuestión resurge, fundamentalmente, cuando la sesión se prolonga más allá de las doce de la noche. Si en el acta que se extienda de la sesión debe hacerse mención al día en que se celebra la misma, ¿qué día hay que señalar, el del día del comienzo de la sesión o el día en que finaliza? Parece claro que la unidad de acto exige unidad de tiempo y también unidad de documento, aunque sean cosas distintas. Pero tampoco existen grandes dificultades para que se extiendan actas independientes que refieran lo acordado en cada día.

Esta cuestión ha sido estudiada y regulada en los reglamentos orgánicos de muchos de nuestros municipios. Así, en el Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Móstoles, en su artículo 87, se establece:

“1. Toda sesión habrá de respetar el principio de unidad de acto procurando terminar el mismo día de su comienzo.

“2. Durante el transcurso de la sesión el Alcalde podrá decidir interrupciones a su prudente arbitrio para permitir deliberaciones de los grupos políticos sobre la cuestión debatida o para descanso de los debates.

38. La STSJ declaró la nulidad del el acuerdo del alcalde del Ayuntamiento de Móstoles de suspender el desarrollo del Pleno del día 2 de julio de 1998, mientras se procedía a votar una enmienda por el Grupo Municipal Popular, así como contra la reanudación del Pleno, hallándose ausente del salón de sesiones los concejales recurrentes, reabriendo una nueva discusión de la enmienda y procediendo a una nueva votación, lo que se estima que vulnera el artículo 23 de la CE al impedir a los recurrentes el ejercicio y de-

sarrollo de sus derechos constitucionales de participación política, así como vulneración del artículo 98 del Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. El Ayuntamiento entendía que el acto impugnado era un acto de trámite, y además, que no existían razones de ilegalidad en la actuación del alcalde al suspender la votación y proceder, posteriormente, a una nueva votación sin la presencia de los recurrentes que abandonaron el Pleno.



“3. Llegadas las doce de la noche sin que hubiera concluido el orden del día de las sesiones de Pleno o antes, si lo considera conveniente el Alcalde, una vez oídos los portavoces de los grupos políticos, podrá suspenderla para su continuación en otra fecha. En este caso, que deberá contar con el beneplácito de los portavoces, se señalará por el Alcalde, día y hora para su continuación, debiendo mediar, al menos, doce horas de intervalo y no exceder de veinticuatro, descontando los días inhábiles.

“4. La terminación o suspensión no podrán interrumpir la deliberación y votación de un asunto.

“5. En el supuesto de suspensión se redactarán actas separadas de cada sesión, expresándose las circunstancias a que se refiere este artículo.”

Como se puede apreciar, la norma reglamentaria plantea abiertamente la posibilidad de que la sesión pueda ser suspendida, sólo se precisa el beneplácito de los portavoces si se ha de continuar en otra fecha. Es claro que, en tales supuestos, el principio de unidad de acto no se respeta, y el propio reglamento es consciente de ello cuando precisa que “en el supuesto de suspensión se redactarán actas separadas de cada sesión, expresándose las circunstancias a que se refiere este artículo”. Es decir, admite que son dos sesiones distintas que requieren actas separadas. En realidad son actas distintas, no separadas, de una única sesión que se ha celebrado en dos momentos distintos. En idénticos términos se encuentra redactado el artículo 70 del Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Valladolid.

En el Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Zaragoza, en su artículo 78, se establece que toda sesión, sea ordinaria o extraordinaria, habrá de respetar el principio de unidad de acto, y se procurará que termine en el mismo día de su comienzo. Ahora bien, si el día termina sin que se hayan debatido y resuelto todos los asuntos incluidos en el orden del día, se deja al arbitrio del Alcalde levantar, o no, la sesión.

En la normativa reglamentaria de otros municipios, sin embargo, el principio de unidad de acto en la celebración de las sesiones se lleva hasta sus últimas consecuencias, y se considera automáticamente finalizada la sesión a las veinticuatro horas del día de la convocatoria. El artículo 48 del Reglamento orgánico

del Pleno del Ayuntamiento de Bilbao<sup>39</sup> es muy claro a este respecto, y establece que la sesión sólo puede ser suspendida y reanudada dentro del mismo día. En otro caso, los asuntos pendientes deben incluirse en otra sesión plenaria. También el Reglamento orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Murcia exige que toda sesión termine en el mismo día en que comienza, en su artículo 13.

## 7. Clases de sesiones

Distingue el artículo 46 de la LBRL tres clases de sesiones, en atención a la periodicidad con que se celebran: a) sesiones ordinarias, b) sesiones extraordinarias y c) sesiones extraordinarias de carácter urgente. Es posible, sin embargo, encontrar algunas sesiones, tanto en la normativa del régimen local como en las normas fruto del ejercicio de la potestad reglamentaria de las entidades locales, que tienen una calificación distinta, o que obedecen a otro criterio de clasificación. Así, es posible hablar de sesiones universales, de sesión de constitución e, incluso, como veremos, empieza a ser frecuente encontrarse en muchos reglamentos orgánicos de entidades locales la regulación de unas sesiones, que suelen denominarse “sesiones extraordinarias anuales”, para diferenciarlas de las sesiones extraordinarias normales, que pueden tener distinta finalidad, entre ellas el debate sobre la acción política del municipio o la aprobación anual de los presupuestos de la corporación. Se trata de sesiones con un objeto específico, en las que se pretende el debate de un asunto de forma monográfica y exclusiva.

### 7.1. Las sesiones ordinarias

Las sesiones ordinarias son aquellas que el Pleno del órgano colegiado fija y determina respetando el mínimo que establece el artículo 46.e) de la LBRL, en su redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, y que el presidente está obligado a convocarlas. La exposición de motivos de la Ley señalaba que se pretendía, con la nueva redacción del precepto, reforzar “las funciones de control por parte de éste mediante una mayor frecuencia de sus sesiones ordinarias y se establece el carácter preceptivo de los órganos de

39. Este precepto dispone:

“1. Todas las sesiones respetarán el principio de unidad de acto y se considerarán automáticamente finalizadas a las veinticuatro horas del día de la convocatoria.

“Si llegada esa hora, no se hubieran debatido y votado todos los asuntos del orden del día, los asuntos pendientes se incluirán en el Pleno siguiente.

“2. Durante el transcurso de la sesión, el presidente o presidenta podrá acordar las interrupciones que estime convenientes para per-

mitir las deliberaciones de los grupos o por otros motivos. También podrá dar un período de descanso, cuando la duración de la sesión así lo aconseje.

“3. En caso de que se den circunstancias que impidan o dificulten seriamente la continuación de la sesión, el presidente o presidenta podrá interrumpirla y decidir, previa consulta con portavoces de los grupos, cuándo se reanuda la sesión interrumpida dentro del mismo día de su celebración, o si los asuntos pendientes se incluyen en el Pleno.”

estudio, informe y seguimiento de la gestión del alcalde o del presidente y de sus órganos delegados en los ayuntamientos de los municipios con más de 5.000 habitantes y en las diputaciones provinciales”.

Las sesiones ordinarias deben respetar, al menos, la siguiente periodicidad:

–Una al mes en los ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes.

–Una al mes en las diputaciones provinciales.

–Cada dos meses en los ayuntamientos de los municipios de población entre 5.001 y 20.000 habitantes.

–Cada tres meses en los municipios de hasta 5.000 habitantes.

Parece claro que la Ley desea que se celebren sesiones. Carecería de sentido la atribución de competencias a un órgano colegiado si la convocatoria de las sesiones del mismo quedara al arbitrio del presidente del colegio. Para evitar, precisamente, el que puedan tener lugar prácticas poco acomodadas al principio democrático –o principio de legitimidad política– que rige la constitución de los órganos colegiados de las entidades locales, la norma establece, de forma imperativa, un mínimo que el presidente del órgano colegiado, en este caso el Pleno municipal, siempre deberá garantizar.

No es fácil, sin embargo, argumentar el diferente régimen de sesiones ordinarias que la Ley establece, en función del número de habitantes del municipio. No existen razones objetivas que justifiquen, desde el punto de vista de la garantía del derecho constitucional de participación política. Además, el precepto no está exento de importantes dudas interpretativas, en cuanto a qué cifra de número de habitantes hay que tener en cuenta en cada momento para la aplicación del régimen de sesiones.

Es posible interpretar que es necesario atender a la cifra de población que existía en el momento del inicio del mandato corporativo que sirvió para la aplicación de la escala establecida en el artículo 179.1 de la LOREG. En este sentido, hay que recordar que el artículo 14 del Real decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, dispone que “para la aplicación de la escala establecida en el artículo 179.1 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, en la elección de concejales en cada término municipal, se tendrá en cuenta la última cifra de población de cada municipio, oficialmente aprobada por el Gobierno”.

Pero también es posible interpretar que nada tiene que ver el número de sesiones ordinarias con el número de concejales que se elige en cada municipio, sino con el número de habitantes del municipio. Si la cifra de población es un parámetro variable, en la misma medida debería variar el régimen de sesiones ordinarias, si afecta a la escala de la LBRL.

En realidad, carece de sentido fijar el número de sesiones en función del número de habitantes. Debería establecerse un régimen de sesiones ordinarias mínimo, con carácter general, pero para todas las entidades locales.

El carácter imperativo del mandato, que establece la obligación de celebrar sesiones ordinarias, es una nota esencial del régimen jurídico del órgano colegiado representativo, es también una garantía de la igualdad y de la simetría que deben existir en la participación activa de los miembros que lo componen.

Todos los miembros que constituyen un órgano colegiado –concejales, diputados provinciales, consejeros comarcales, etc., que se integran en los diferentes órganos de las entidades locales– deben poder participar en el órgano del que forman parte (es un derecho) y tienen, a la vez, la obligación de participar en él (es un deber) en todo aquello que afecta al órgano colegiado. Si se les impide la participación, o si no es simétrica, es una negación del principio democrático y aun de la misma democracia –objetivamente, como derecho–, y no sentirse obligado, y hasta exigido, a participar en el ejercicio de las atribuciones que la Ley atribuye a ese órgano colegiado, es igualmente falta de adhesión a la democracia –subjetivamente, como un deber.

Es posible así deducir, con meridiana claridad, que la obligatoriedad de las sesiones ordinarias, y también la diferencia entre sesión ordinaria y extraordinaria, no atiende tanto a la periodicidad de las mismas, sino al hecho de que su celebración venga predeterminada directamente por la Ley, por el reglamento de funcionamiento del órgano, o incluso, por un acuerdo del propio órgano.

La legislación de régimen local quiere que sea el propio órgano colegiado quien determine el régimen de sesiones. El artículo 47 del TRRL establece a este respecto:

“Las corporaciones locales podrán establecer ellas mismas su régimen de sesiones. Los días de las reuniones ordinarias serán fijados previamente por acuerdo de la corporación.”

Ninguna duda puede plantear este precepto, corresponde al Pleno del Ayuntamiento adoptar el acuerdo por el que se fijan los días de las sesiones ordinarias; y así se establece en el artículo 38 del ROF, que dispone:

“Dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva, el Alcalde convocará la sesión o sesiones extraordinarias del Pleno de la corporación que sean precisas, a fin de resolver sobre los siguientes puntos:

“a) Periodicidad de sesiones del Pleno.”

Y, finalmente, el artículo 87.1 del ROF define, con toda claridad, en qué consiste la sesión ordinaria y a quien corresponde fijar su periodicidad:

“Son sesiones ordinarias aquellas cuya periodicidad esta preestablecida. Dicha periodicidad será fijada por acuerdo del propio Pleno adoptado en sesión extraordinaria, que habrá de convocar el alcalde o presidente dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva de la corporación y no podrá exceder del límite trimestral a que se refiere el artículo 46.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.”

Como puede notarse, es el Pleno de la corporación el que fija, mediante acuerdo adoptado en una sesión extraordinaria –obviamente, antes de esa primera sesión después de la constitución del Pleno del ayuntamiento no pueden celebrarse sesiones ordinarias porque no se ha determinado su número y día de celebración–, la periodicidad de sesiones del Pleno. La aclaración, o insistencia, del ROF en afirmar que la sesión en la que se establece la periodicidad de las reuniones del mismo es una sesión extraordinaria, confirma cuanto se ha dicho acerca de que la diferencia entre sesión ordinaria y extraordinaria no atiende al hecho de que su celebración venga predefinida directamente por la Ley.

La fijación de la periodicidad de las sesiones ordinarias, como hemos indicado, puede hacerse a través del Reglamento orgánico de la corporación, o bien mediante la adopción del acuerdo en la forma que establecen los artículos 38 y 87.1 del ROF. Es evidente que si el Reglamento orgánico prevé la regulación de la periodicidad de las sesiones ordinarias, no será necesario adoptar el acuerdo que se exige en los artículos 38 y 87.1 del ROF, en los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva del Pleno municipal. Es más, no será posible modificar el régimen reglamentario si no es por la vía de modificar el propio Reglamento.

La derogación singular del régimen de sesiones establecido reglamentariamente no puede realizarse por un simple acuerdo, porque el artículo 52.2 de la Ley 30/1992 establece que “las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas”.

La manera de fijar o determinar la periodicidad de las sesiones ordinarias conoce, en la vida municipal, muy variadas fórmulas. Existe un extenso muestrario que va desde corporaciones que adoptan criterios que pueden resultar excesivamente rígidos –algunas corpora-

ciones fijan el día, con referencia al numeral del mismo en el calendario del mes, y hora de la sesión–, lo que siempre plantea dificultades de cumplimiento que obligan o bien a tener que arbitrar excepciones singulares para casos concretos, o bien a convocar un sinnúmero de sesiones extraordinarias, a las corporaciones que adoptan criterios en los que el presidente goza de un amplio margen.

Es evidente que si el órgano colegiado fija la periodicidad de las sesiones ordinarias señalando el día del mes y la hora –es habitual, por ejemplo, encontrar acuerdos que fijan el primer viernes de cada mes, el día 1 de cada mes, a las 13 horas–,<sup>40</sup> no es preciso realizar convocatoria, pero sí será necesario fijar el orden del día.

El artículo 48 del Reglamento orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid contiene una interesante regulación –muy similar a la contemplada en el artículo 42 del Reglamento orgánico del Pleno del Ayuntamiento del Bilbao– de la forma de establecer la periodicidad de las sesiones ordinarias, en la que destaca el amplio margen que se atribuye al presidente. El precepto establece:

“1. Son sesiones ordinarias las que se celebran con arreglo a una periodicidad preestablecida.

“2. Al comienzo del mandato, el Pleno fijará, a propuesta del presidente, la periodicidad de las sesiones ordinarias, respetando, en todo caso, la periodicidad mínima mensual establecida por la legislación básica de régimen local.

“3. Determinada la periodicidad de las sesiones ordinarias, corresponderá al presidente fijar el día y la hora de cada sesión.

La fijación de la sesión se acordará en los diez primeros días de cada mes, si bien se podrá modificar posteriormente.”

Según este precepto, el único acuerdo que cabe adoptar por el Pleno –además, a propuesta del presidente–, en relación con el régimen de periodicidad de las sesiones ordinarias, es el de establecer un mayor número de sesiones ordinarias que el establecido por la legislación básica de régimen local. Es decir, el Pleno podrá acordar que se celebren, por ejemplo, dos sesiones ordinarias mensuales. Ahora bien, una vez adoptado tal acuerdo, es el presidente quien determina el día y la hora con la posibilidad, incluso, de modificar tales determinaciones.

Esta regulación residencial, en definitiva, en el presidente la fijación de la periodicidad. Aunque no se discuta la legalidad de una regulación de tal naturale-

40. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares (Guadalajara) tiene acordado celebrar sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento el primer martes de cada mes, trasladándose si fuera inhábil al día siguiente hábil, a las 18.30 horas, del 31 de octu-

bre al 31 de marzo, y a las 19.30 horas, del 1 de abril al 30 de octubre, sin perjuicio de que por causa justificada y previo acuerdo de la Junta de Portavoces se pueda cambiar el día y la hora.

za, sí que parece conveniente apuntar que solamente puede garantizar la finalidad del propio concepto de sesión ordinaria en aquella corporación en la que todos los miembros que la integren gocen de un régimen de dedicación exclusiva. Cuando no sea así, pueden producirse situaciones que dificulten la participación de todos los miembros en la sesión; sencillamente porque si no se sabe con certeza en qué días del mes se celebrarán las sesiones ordinarias, no se facilita la asistencia, no sólo a la sesión, sino a la preparación de la sesión para asistir con responsabilidad y conocimiento a la deliberación y votación de los asuntos.

El Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Barcelona, en su artículo 67, se pronuncia en términos muy parecidos al del Ayuntamiento de Madrid, pero con una importante matización, una vez fijado por el presidente el día y la hora de cada sesión –después de haber determinado el Pleno el número de sesiones ordinarias–, el aplazamiento de la sesión mensual corresponde a la Junta de Portavoces, y además el acuerdo sobre el aplazamiento debe ser adoptado por unanimidad de los portavoces.

Más atemperada a la finalidad de la existencia de sesiones ordinarias es la regulación que se contiene en el artículo 13 del Reglamento orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Murcia:

“El Ayuntamiento Pleno celebrará sesión ordinaria una vez al mes, en el día y hora que, en aplicación de este Reglamento la corporación acuerde, en su sesión constitutiva. El Pleno de la corporación podrá modificar el régimen de sesiones establecido, mediante acuerdo que surtirá efecto a partir de la sesión.”

En esta norma reglamentaria llama la atención el reenvío de la fijación de la periodicidad de las sesiones ordinarias a la sesión constitutiva del Ayuntamiento Pleno, previsión muy acertada que significa, de manera muy precisa, la naturaleza y finalidad de las sesiones ordinarias. Su régimen corresponde al propio colegio –en este caso al Pleno del ayuntamiento– y este régimen comprende el número de sesiones ordinarias a celebrar en el mes, el día del mes y la hora del día. Todos los concejales conocerán, pues, desde la sesión constitutiva del Pleno del ayuntamiento, el régimen de las sesiones ordinarias. No es necesario señalar que una regulación de este tenor literal es absolutamente respetuosa con la normativa básica de régimen local.

La virtud consiste en saber dar con el término medio entre dos extremos, extremos que por ser tales son vicios, según la máxima de Aristóteles; pues bien, aunque la redacción literaria del artículo es manifiestamente mejorable, el artículo 81 del Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Móstoles adopta un criterio intermedio, que parece seguir la máxima del

filósofo griego, y también el artículo 64 del Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Valladolid, cuando disponen:

“El Pleno determinará la fecha y horario de celebración de las sesiones ordinarias, pudiendo facultar a la Alcaldía para que en casos excepcionales y oída la Junta de Portavoces pueda, dentro del margen que se establezca, modificar la fecha y horarios determinados. El alcalde deberá dar cuenta al Pleno de las razones de la modificación.”

Se pretende compaginar la competencia que corresponde al Pleno para fijar la fecha y horario de las sesiones ordinarias con las exigencias propias del devenir de la vida municipal que siempre conoce ocasiones que hacen necesario establecer excepciones –vacaciones, fiestas patronales, visitas oficiales– y cuya valoración y justificación debe corresponder al alcalde, o presidente del colegio, en cada caso.

Hay corporaciones que, reglamentariamente, prevén estos supuestos que precisan aplicar con flexibilidad el régimen de sesiones ordinarias acordado inicialmente. El artículo 35 del Reglamento orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Logroño, después de prever que al comienzo del mandato el Pleno fijará, a propuesta del presidente y oída la Junta de Portavoces, la periodicidad de las sesiones ordinarias, determinando día y hora habitual respetando en todo caso la periodicidad mínima establecida por la legislación básica de régimen local; prevé que en casos especiales, con motivo de Semana Santa, Navidad, vacaciones de verano y otros similares, el presidente pueda convocar las sesiones en día y hora distintos, previa comunicación a la Junta de Portavoces.

En otros municipios, aunque se recoge la posibilidad de que el alcalde modifique el régimen de las sesiones ordinarias, se prevé la ratificación plenaria de tal modificación. Es el caso del Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Granada, que, en su artículo 97, fija la periodicidad mensual de las sesiones ordinarias en el día y hora en que se determine por la corporación, y exige que cualquier variación de las fechas preestablecidas se realice por acuerdo plenario, aunque pueda también adoptarse por resolución de la Alcaldía, por razones de urgencia debidamente motivada, pero en este caso la resolución debe ser sometida a ratificación plenaria en la primera sesión posterior.

## 7.2. Las sesiones extraordinarias

### 7.2.1. Sesiones extraordinarias convocadas a iniciativa del presidente

La legislación del régimen local conoce dos tipos de sesiones extraordinarias, las convocadas a iniciativa



del presidente y las convocadas a iniciativa de un grupo de concejales.

Son sesiones extraordinarias aquellas que convoca el presidente, por su propia iniciativa, fuera del régimen de periodicidad establecido por el órgano colegiado. Es decir, al margen de las sesiones ordinarias. No existe ninguna diferencia de régimen jurídico entre la sesión ordinaria y la sesión extraordinaria, salvo la que concierne a la periodicidad, que en las ordinarias se encuentra establecida y en las extraordinarias no.

El presidente del Pleno de cualquier entidad local puede, en cualquier momento y por cualquier razón, convocar la celebración de una sesión extraordinaria del mismo.

La celebración de sesiones extraordinarias en el mundo local no es nunca una cuestión pacífica y plantea, siempre, numerosos matices no siempre fáciles de resolver. Dos son, sin embargo, las cuestiones más debatidas en torno a la celebración de las sesiones extraordinarias: la motivación u oportunidad de la convocatoria, y el objeto de los asuntos que pueden tratarse en una sesión extraordinaria.

#### **7.2.1.1. La motivación u oportunidad de la convocatoria de sesión extraordinaria a iniciativa del presidente**

En principio parece meridianamente claro que el presidente de un órgano colegiado tiene la potestad de convocarlo, siempre que lo considere necesario y para lo que entienda oportuno o conveniente. Si esto es así, y no hay razón para entender lo contrario, no se entiende bien qué quiere decir el artículo 80.1 del ROF cuando precisa que en el caso de las sesiones extraordinarias el presidente debe motivar la convocatoria. En concreto, este precepto dispone:

“Corresponde al alcalde o presidente convocar todas las sesiones del Pleno. La convocatoria de las sesiones extraordinarias habrá de ser motivada.”

Este precepto reglamentario suscita en la vida local no pocas dudas y conviene hacer alguna reflexión sobre la necesidad o no de motivación –más bien se trata de saber qué significado tiene aquí la motivación– y el alcance de la misma, en función del posible control que pueda realizarse de su ausencia en sede jurisdiccional.

El artículo 54 de la LPAC cuando regula la motivación del acto administrativo requiere que se realice una sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho. Si se lee con detenimiento el precepto, se advierte de seguido la dificultad de comprender cómo se puede motivar, conforme al precepto, la convocatoria de una sesión extraordinaria. El precepto establece:

“1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

“a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

“b) Los que resuelvan procedimiento de revisión de oficio de actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje.

“c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.

“d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en los artículos 72 y 136 de esta Ley.

“e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos.

“f) Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

“2. La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo en todo caso quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.”

Es cierto que hay un estrecho vínculo entre la exigencia de motivación y los artículos 103 y 106 de la CE, que la jurisprudencia cada vez más exigente vincula de hecho –aunque sin mención expresa– al artículo 24 de tutela judicial efectiva por la vía de la interdicción de la indefensión, y no sólo en sede de procedimiento judicial, sino también administrativo. No es menos cierto que la motivación de un acto administrativo obedece a varios fines; facilita la impugnación de las resoluciones administrativas, así como su revisión por los órganos jurisdiccionales; facilita la labor de interpretación de la extensión y sentido de las resoluciones de significado dudoso, permitiendo conocer su verdadero significado jurídico, etc.; mas nada de esto tiene sentido en la convocatoria de una sesión extraordinaria por un alcalde.

La motivación supone resumir, en un solo documento, la razón a que obedece un procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo es el cauce que permite a la Administración recabar las pruebas, informes y opiniones que permiten adoptar la decisión más adecuada desde el punto de vista del respeto de la ley y el Derecho, y que más eficazmente sirve a los intereses generales, de modo que el procedimiento garantiza el cumplimiento del artículo 103.1 de la CE, reiterado por el 3.1 de LPAC, que “La Administración sirve con objetividad los intereses generales de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, desconcentración, descentralización y coordinación, con sometimiento Pleno a la ley y el Derecho”.

En la convocatoria de una sesión extraordinaria, sin embargo, no estamos en un procedimiento administrativo ordinario. Es un procedimiento administrativo de orden interno, que no requiere más justificación que cumplir el régimen jurídico de toda sesión: plazo, orden del día y lugar de celebración; que son los únicos elementos reglados del acto, obviamente sometidos al ejercicio de las facultades revisoras de la instancia jurisdiccional. No tiene ningún sentido exigir motivación alguna a la convocatoria de una sesión extraordinaria, como tampoco tiene exigir motivación al acuerdo de un Pleno que acuerda fijar los plenos ordinarios los viernes, lunes, martes o jueves de la primera o última semana de cada mes. Son cuestiones de oportunidad y la oportunidad ni se puede ni se debe motivar jurídicamente. Desafortunadamente hay quien lo hace.

El principio de oportunidad es un principio jurídico que también rige en el ordenamiento local. De la misma forma que en el Derecho procesal penal, junto al principio de obligatoriedad, existe el principio de oportunidad en el ejercicio de la acción penal –y en ambos casos se ajusta la actuación al principio de legalidad–, en el régimen de sesiones, junto al principio de obligatoriedad de las sesiones ordinarias se encuentra el principio de oportunidad en el régimen de las sesiones extraordinarias, y éste descansa en la iniciativa del presidente.

En la legislación básica del régimen local, no existe ninguna disposición que requiera la motivación de la convocatoria de una sesión extraordinaria por parte del presidente. Tampoco en la LPAC existe norma alguna que exija esta motivación. En realidad el artículo 23.1.b) de la LPAC se limita a señalar que corresponde al presidente de todo órgano colegiado:

“Acordar la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y la fijación del orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros formuladas con la suficiente antelación.”

Es cierto, sin embargo, que algunas normas de desarrollo del régimen local de las comunidades autónomas requieren la motivación de toda sesión extraordinaria. Tal es el caso del artículo 122 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas de Canarias, que establece:

“La convocatoria de las sesiones extraordinarias habrá de ser motivada, expresando los asuntos a que se han de circunscribir las deliberaciones y los acuerdos, sin que puedan tratarse otras cuestiones.”

No es esta la pauta, sin embargo, que ha seguido la legislación de desarrollo de las comunidades autónomas.

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de administración local de Aragón, en su artículo 115.2.b) dispone que el

Pleno celebrará sesión extraordinaria “cuando el presidente lo decida”, sin que se precise, al parecer, motivación alguna. En el mismo sentido el artículo 77.2.a) de la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra, que no hace alusión a la exigencia de motivación. El artículo 210.2.a) de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia, con claridad afirma que “El Pleno celebrará sesión extraordinaria cuando así lo decida el presidente”; sin que tampoco se advierta necesidad de motivación alguna. El artículo 126.2.a) de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la administración local de La Rioja, no exige, en su literalidad, ninguna exigencia de motivación. Finalmente, el artículo 98.a) del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, de forma no menos expresiva nos advierte que “el Pleno tiene sesión extraordinaria cuando el presidente lo decide”.

No es necesaria, en consecuencia, motivación de las sesiones extraordinarias que convoca el presidente salvo que así lo disponga la legislación autonómica de desarrollo –la legislación canaria, como hemos indicado, lo hace–, y el artículo 80.1 del ROF debe entenderse desplazado por la normativa de las comunidades autónomas.

#### **7.2.1.2. Los asuntos que pueden ser debatidos en una sesión extraordinaria convocada a iniciativa del presidente**

Se ha planteado, en numerosas ocasiones, si es posible incluir en el orden del día de una sesión extraordinaria cualquier asunto, si es posible abordar en una sesión extraordinaria el debate y votación de cualquier asunto, si puede o no puede incluirse el epígrafe de ruegos y preguntas en una sesión extraordinaria.

Todas estas cuestiones, como bien puede comprenderse, se encuentran muy vinculadas a la discusión sobre la necesidad de motivación o no de la sesión extraordinaria a que hemos hecho referencia.

En principio, en una sesión extraordinaria puede tratarse cualquier asunto. No existe ninguna norma que establezca una limitación al objeto de los asuntos de las sesiones extraordinarias. Cuestión más problemática es la que concierne a la posibilidad de tratar asuntos no incluidos en el orden del día.

Las opiniones y criterios sobre la posibilidad o no de las cuestiones enunciadas, tanto en la práctica local como en la doctrina administrativa, son muy dispares y, en ocasiones, poco fundamentadas. Hay quienes niegan rotundamente la posibilidad de tratar asuntos, en una sesión extraordinaria, que no vengan incluidos en el orden del día de la misma. Hay quienes admiten, sin dificultad alguna, la deliberación y votación de asuntos no incluidos. Hay quienes no

consideran legal la inclusión en el orden del día del apartado referido a ruegos y preguntas, otros consideran que no existe impedimento alguno para ello. Incluso existen opiniones contrarias a que la sesión extraordinaria se inicie con la aprobación del acta de la sesión anterior.

El origen de todas estas diferentes interpretaciones acerca de lo que se puede o cabe hacer en una sesión extraordinaria, que tantos dilemas causan en la vida local, se encuentra en los artículos 294.3 y 297 de la LRL de 1955.<sup>41</sup> Estos preceptos, que también exigían la motivación de la convocatoria de la sesión extraordinaria, declaraban la nulidad de los acuerdos adoptados en las sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en la convocatoria; y, dentro de esa misma lógica, el artículo 209 del ROF de 1952 prescribía que sólo podían formularse preguntas o interpelaciones en las sesiones ordinarias. Con fundamento en estas disposiciones legales, la mayoría de los autores especializados en régimen local –entre ellos Luis Marqués Carbó, Manuel Jesús Núñez Ruiz y Lliset Borrel– consideraban que no era posible ni la adopción de acuerdos sobre asuntos no incluidos en el orden del día ni, tampoco, la formulación de ruegos y preguntas.

En realidad, los preceptos del anterior régimen local no eran tan claros, al menos en su redacción literal, como para afirmar, sin ningún lugar a dudas, la imposibilidad de tratar en sesiones extraordinarias asuntos no incluidos en el orden del día. El artículo 297.1 de la LRL de 1955 disponía que:

“Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en la convocatoria, así como los que se adopten en sesión ordinaria sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día, salvo especial y previa declaración de urgencia hecha por la corporación con el voto favorable de la mayoría de los miembros que la formen.”

Por su parte, el artículo 222 del ROF de 1952, con una redacción que añadía mayor confusión a la interpretación del artículo 297.1 de la LRL, establecía:

“No podrá adoptarse acuerdo sobre asunto que no figure en el orden del día, a menos que fuere declarado de urgencia por el voto favorable de la mayoría de los miembros que formen la corporación.”

La jurisprudencia no fue unánime a la hora de interpretar estos preceptos, y hubo sentencias en las que no se apreciaba inconveniente en la adopción de acuerdos no incluidos en el orden del día de la convocatoria de sesión extraordinaria, siempre que se hubiere declarado el asunto de urgencia.

La sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ponente Ángel Falcón García, RJ 1980/184)<sup>42</sup> de 24 de enero de 1980 no tuvo duda alguna para proclamar la validez de un acuerdo adoptado en sesión extraordinaria sin que figurase tal cuestión en el orden del día, y argumentó en este sentido:

“Que la fundamentación de la nulidad de pleno derecho en el apartado 1, letra c), del artículo 47 de la LPA ya que el haber tomado el acuerdo recurrido en sesión extraordinaria sin que figurase tal cuestión en el orden del día, implica prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, carece de la eficacia pretendida por el recurrente, ya que el artículo 297 de la Ley de régimen local da validez a esos acuerdos cuando haya ‘especial y previa declaración de urgencia hecha por la corporación con el voto favorable de la mayoría de los miembros que la formen’, declaración de urgencia que puede hacerse en la misma sesión, dada la redacción del precepto, y la finalidad de tal declaración, que es precisamente examinar y acordar sobre asuntos no incluidos en la orden del día de la sesión, que se está celebrando; como el núm. 15 del acuerdo, titulado asuntos urgentes, determina que ‘previa su declaración de urgencia, conforme a lo establecido en la Ley de régimen local y el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales), el Ayuntamiento Pleno, acuerda, por unanimidad’, y entre los asuntos que abarca se encuentra la expropiación de los terrenos necesarios para la urbanización de los accesos a [...] el requisito formal de aprobación por el Pleno municipal se ha cumplido siguiendo las normas establecidas, por lo que el acuerdo combatido no ha incurrido en esta nulidad alegada.”

En otras ocasiones, es cierto, la jurisprudencia anuló acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias no incluidos en el orden del día, pero, básicamente, porque no habían sido declarados de urgencia con carácter previo.

41. BOE de 10 de julio de 1955, núm. 191, [p. 4146]; rectificación BOE de 16 enero de 1956, núm. 16.

42. La STS conoció el recurso interpuesto contra el acuerdo del Ayuntamiento de Vilaseca (Tarragona) de 23 de diciembre de 1976, que inició el expediente de expropiación de urgencia de terrenos necesarios para ejecución de proyectos de urbanización. El acuerdo se había adoptado en una sesión extraordinaria sin que figurase en el orden del día, pero se adoptó previa declaración de urgencia.

El Tribunal Supremo entendió que los actos consecuencia o ejecución de lo acordado por el Ayuntamiento tenían su apoyo jurídico en la adecuación a derecho de éste, y la petición de condena al alcalde y concejales y secretario de la corporación demandada, y subsidiariamente a ésta, de los daños y perjuicios que se decían ocasionados al actor, tampoco procedían puesto que el acuerdo, no sólo no infringía manifiestamente las leyes, sino que era conforme a Derecho.

En la actualidad, y pese a lo dispuesto en el artículo 83 del ROF, que condiciona la declaración de urgencia de asuntos no incluidos en el orden del día con la celebración de sesiones ordinarias, no existe precepto básico alguno del que se derive tal consecuencia.

Es cierto, sin embargo, que algunas normas de desarrollo del régimen local de las comunidades autónomas reservan la posibilidad de realizar declaración de urgencia de un asunto sólo en las sesiones ordinarias. Tal es el caso del artículo 122 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas de Canarias, que ya hemos visto. El artículo 103.4 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, es, también, tajante cuando establece:

“En el caso de las sesiones extraordinarias, no pueden tratarse asuntos que no se han incluido en el orden del día.”

El artículo 117 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de administración local de Aragón, establece que en las sesiones extraordinarias no se tratarán otros asuntos que los incluidos en el orden del día, “a no ser que sean de carácter urgente, estén presentes todos los miembros de la corporación y así se acuerde por unanimidad”. Idéntica redacción tiene el artículo 128 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la administración local de La Rioja. En el mismo sentido, también, el artículo 81.1 de la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra.

El artículo 213 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia, que recuerda con bastante exactitud el texto del artículo 297.1 de la LRL de 1955, declara que:

“Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en su convocatoria, así como los que se adopten en las 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 absoluta del número legal de miembros de la corporación.”

Es decir, parece posible tratar asuntos no incluidos en el orden del día de las sesiones extraordinarias, siempre que sean previamente declarados de urgencia con el quórum de la mayoría absoluta legal; aunque, al igual que ocurría con la interpretación del artículo 297 de la LRL, y a la vista de la redacción del artículo 83 del ROF, no es imposible sostener la posición contraria.

Otras normas autonómicas guardan silencio sobre esta cuestión. Así, la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de administración local de la Comunidad de Madrid, nada dice al respecto, y se remite a lo que acuerden las entidades locales a través de la aprobación del correspondiente reglamento orgánico. En este sentido es, pues, la potestad de autoorganización y funcionamiento de cada entidad la que decide, bien en un sentido o en otro. Por ejemplo, el artículo 98 del Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Móstoles prohíbe, con claridad, la adopción de acuerdos sobre asuntos no incluidos en el orden del día de las sesiones extraordinarias; por el contrario, el Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Madrid no contiene ninguna prohibición en tal sentido.

A la vista de la legislación autonómica que acabamos de reseñar, se puede significar que una de las peculiaridades del régimen local español es, en función de la comunidad autónoma a la que pertenezca la entidad local, la posibilidad de tratar asuntos no incluidos en el orden del día, o la imposibilidad de hacerlo, en las sesiones extraordinarias. En las comunidades canaria y catalana no es posible hacerlo; sí es posible en las comunidades aragonesa, gallega, navarra y riojana –aunque se exige distinto quórum para la adopción del acuerdo de la declaración previa de urgencia, en unos casos basta la mayoría absoluta y en otros es necesario que se encuentren todos los miembros que componen la corporación y lo acuerden por unanimidad–, y en los municipios pertenecientes a comunidades autónomas que no hayan legislado en materia de régimen local hay que entender que también es posible, pese a la redacción del artículo 83 del ROF.

Ahora bien, ¿qué razón existe para que no puedan tratarse ni adoptarse acuerdos, no incluidos en el orden de día, en una sesión extraordinaria convocada a instancia del presidente del órgano colegiado? Realmente es difícil encontrar alguna argumentación, salvo la mera apelación al mandato legal de la prohibición.

Pero estas disposiciones que hemos reseñado no son conformes a la verdadera naturaleza y función de la sesión extraordinaria. Señala Eloísa Carbonell Porras,<sup>43</sup> en opinión muy razonada y comprensible, que:

“La sesión extraordinaria se convoca con todos los requisitos legalmente exigidos, pero al margen de las ordinarias, y en eso se diferencia de la sesión urgente –que no se convoca con la necesaria anticipación entre citación y celebración–, en la que sí tiene pleno sentido prohibir la declaración de urgencia. Precisamente

43. CARBONELL PORRAS, E., *op. cit.*, p. 128.



en algunos órganos colegiados se limita el desarrollo de las sesiones extraordinarias porque siempre se consideran urgentes. Por lo anterior, no sólo existe relación entre el carácter ordinario o extraordinario de una sesión y su objeto, sino que las interpretaciones restrictivas impiden un regular y eficaz funcionamiento del órgano colegiado. Si un órgano colegiado celebra una sesión, sea ordinaria o extraordinaria, debe incluir en el orden del día todos los asuntos de su competencia que estén pendientes y, si concurren las circunstancias, debe declarar la urgencia de los no incluidos. El deber de resolver, los principios de eficacia y celeridad de la actuación administrativa sufrirán si quedan demorados, como en ocasiones ocurre, hasta que se celebre una sesión ordinaria. Por ello, no está justificado limitar las sesiones extraordinarias no urgentes en el ámbito local o en cualquier otro órgano colegiado.”

Es cierto que existen sesiones extraordinarias que sólo deben tratar asuntos de una forma monográfica (aunque toda monografía es una parte que se integra en un todo más general), que escapan al régimen preestablecido de una sesión ordinaria, en unas ocasiones porque así viene ya determinado en la ley –sesión de constitución de la corporación, moción de censura del presidente, sesión de organización y funcionamiento posterior a la de constitución– o en los propios reglamentos orgánicos de las entidades locales como veremos –debate sobre el estado de la ciudad, aprobación del presupuesto, sesiones de comparecencias, etc.–, pero esta circunstancia no puede llevarnos a concluir que el objeto de las sesiones extraordinarias se encuentra limitado, y que no pueden ser debatidos más asuntos que los incluidos en el orden del día.

La misma argumentación puede hacerse sobre la inclusión del epígrafe de ruegos y preguntas en el orden del día de las sesiones extraordinarias no urgentes, o sobre la posibilidad de formulación de ruegos y preguntas, con independencia de la inclusión de tal epígrafe en el orden del día.

La finalidad de los ruegos y preguntas es exponer un asunto para que se adopten las medidas oportunas para su resolución, o solicitar información sobre las medidas adoptadas, o tomar conocimiento respecto a algún asunto. Ésta es la configuración que tienen los ruegos y las preguntas en la actualidad, que responden al principio de colaboración (ruego) o al de conocimiento e información (pregunta), dirigidos por parte de cualquier concejal. Si bien en la regulación anterior al ROF los ruegos y preguntas sólo podían formularse en las sesiones ordinarias, en la actualidad nada impide que puedan hacerse en las extraordinarias, incluso admitiéndose que su única materia sean precisamente los ruegos y preguntas.

Ahora bien, ha de justificarse su celebración por la importancia de las cuestiones a tratar o, en su caso, por la urgencia para conocer de ellas.

No existe, tampoco, ningún problema o inconveniente para la aprobación del acta de la sesión o sesiones anteriores en una sesión extraordinaria no urgente. La única imposibilidad de tal acuerdo de aprobación es exclusivamente material, que el borrador del acta no se encuentre redactado.

### **7.2.2. Sesiones extraordinarias convocadas a instancia de un número de miembros de la corporación**

La política es el proceso y la conducta de toma de decisión de un grupo, en el que todos los integrantes del mismo tienen derecho a participar. El voto de un ciudadano constituye una forma de poder político, en la medida que exista una institución que lo sustente y le dé sentido. En el municipio, la institución republicana –en el verdadero sentido del término– por excelencia, donde la política se hace carne, precisa que la organización institucional garantice esa actuación del poder político ciudadano.

El principio democrático que informa la actuación de todo órgano colegiado de carácter representativo exige y garantiza la participación de los miembros que lo componen en su funcionamiento. Precisamente por ello, el artículo 46.2 de la LBRL establece que:

“el Pleno celebra sesión extraordinaria cuando lo decida el Presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la corporación, sin que ningún concejal pueda solicitar más de tres anualmente. En este último caso, la celebración del mismo no podrá demorarse por más de quince días hábiles desde que fuera solicitada, no pudiendo incorporarse el asunto al orden del día de un Pleno ordinario o de otro extraordinario con más asuntos si ni lo autorizan expresamente los solicitantes de la convocatoria.

“Si el presidente no convocase el Pleno extraordinario solicitado por el número de concejales indicado dentro del plazo señalado, quedará automáticamente convocado para el décimo día hábil siguiente al de la finalización de dicho plazo, a las doce horas, lo que será notificado por el Secretario de la corporación a todos los miembros de la misma al día siguiente de la finalización del plazo citado anteriormente. En ausencia del presidente o de quien legalmente haya de sustituirle, el Pleno quedará válidamente constituido siempre que concorra el quórum requerido en la letra c) de este precepto, en cuyo caso será presidido por el miembro de la corporación de mayor edad entre los presentes.”

En similares términos regulan la celebración de una sesión extraordinaria a petición de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la corporación los artículos 77 de la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra; 128 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas de Canarias; 210 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia; 115 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de administración local de Aragón; 126 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la administración local de La Rioja, y 97 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

La celebración de sesiones extraordinarias convocadas a iniciativa de un número responde, pues, a la finalidad de garantizar el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la importancia de este precepto y el alcance del mismo.

La sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, ponente Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, RJ 1991/9887)<sup>44</sup> de 10 de diciembre explica con precisión el alcance del derecho de convocatoria que la LBRL atribuye a los concejales:

“El derecho de convocatoria que la Ley atribuye a una fracción minoritaria de los concejales de un ayuntamiento sirve a la doble finalidad de asegurar el ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (artículo 23 de la CE) y, al mismo tiempo, garantiza el funcionamiento democrático de los ayuntamientos (artículo 140 de la CE), al asegurar la protección de concejales que merecen, como minoría, protección legal.”

44. La STS conoció el recurso interpuesto por varios concejales del Ayuntamiento de Benavente (Zamora) contra la denegación de la solicitud de convocatoria de un Pleno extraordinario para pedir al alcalde explicación sobre ciertas manifestaciones, a ellos referidas, efectuadas a un programa de radio y solicitar su rectificación. El alcalde motivaba la no-convocatoria, junto a otras razones de tipo procesal, en que era ocioso debatir una cuestión banal ya discutida en otros plenos y que no afectaba a los intereses generales de los vecinos sino sólo a los particulares de los concejales. El Tribunal Supremo declaró contraria a Derecho la denegación presunta de convocatoria de Pleno extraordinario del alcalde del Ayuntamiento de Benavente y declaró la obligación del alcalde-presidente del Ayuntamiento de Benavente de ordenar, en forma inmediata, sin excusa ni pretexto, la convocatoria del Pleno extraordinario de la referida corporación.

45. La STS conoció el recurso interpuesto por varios concejales contra la resolución del alcalde del Ayuntamiento de Elche (Alicante) que denegaba la convocatoria de una sesión extraordina-

### 7.2.2.1. El número de concejales necesario para solicitar y obtener la sesión extraordinaria: la minoría protegible y el principio de acreditación o significación cuantitativa

La LBRL establece expresamente que el derecho a solicitar y obtener una sesión extraordinaria corresponde, única y exclusivamente, a la cuarta parte del número legal de miembros que componen la corporación.

El derecho para solicitar la convocatoria de una sesión extraordinaria corresponde a los concejales y no a los grupos políticos. Así lo tiene manifestado la jurisprudencia, en particular la sentencia de Tribunal Supremo (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, ponente Gustavo Lescure Martín, EDL 1996/3110)<sup>45</sup> de 19 de febrero de 1996, que proclama que:

“todos y cada uno de los concejales son titulares del derecho que reconoce el artículo 23 de la Constitución, derecho que se extiende, obviamente, a obtener la convocatoria del Pleno, si se da el quórum de solicitantes legalmente exigido, por lo que la denegación de la convocatoria, si carece de apoyo legal, lesiona aquel derecho y su reparación puede perseguirse en vía jurisdiccional, como aquí se ha hecho.”

En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, ponente Ramón Trillo Torres, RJ 1998/2251)<sup>46</sup> de 19 de febrero de 1998, sentencia en la que se insiste en la diferencia que existe entre el derecho a participar en un Pleno y polemizar sobre una cuestión de competencia municipal, con la legalidad o ilegalidad de los acuerdos que puedan adoptarse.

El que la LBRL establezca una autolimitación consistente en la necesidad de que sea la cuarta parte, al menos, de los concejales quienes tienen el derecho

ria argumentando que los acuerdos que se proponía debatir eran ilegales. El Tribunal Supremo entendió que participar en un Pleno y polemizar sobre una cuestión de competencia municipal “es algo distinto de la legalidad o ilegalidad de los acuerdos que, en su caso, pudieran tomarse”.

46. La STS falla el recurso de casación del Ayuntamiento de Elche contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que estimó el recurso contencioso-administrativo de protección de los derechos fundamentales formulado por un concejal contra un decreto de la Alcaldía, denegatorio de la solicitud de convocatoria de Pleno formulada por el demandante y siete concejales más, para proceder al estudio, debate y votación sobre la extinción de la entidad PIMESA (“Promociones e Iniciativas Municipales de Elche”), sociedad privada anónima constituida por el Ayuntamiento, habiendo entendido la sala de instancia que el decreto había vulnerado el artículo 23.1 de la Constitución.

a solicitar y obtener una sesión extraordinaria, no significa otra cosa que delimitar el concepto de “minoría protegible”, fijándolo en términos razonables, siguiendo lo que se denomina tradición normativa en materia de regulación de iniciativas minoritarias, en las que se impone el “principio de acreditación o significación cuantitativa”, así lo afirma la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ponente Paulino Martín Martín, RJ 1986/2626)<sup>47</sup> de 1 de abril de 1986.

La primera conclusión que debemos obtener de esta previsión legal es que no se atribuye este derecho a la minoría política. La minoría política de un Pleno municipal carece del derecho a solicitar y obtener una sesión extraordinaria.

En realidad, la “minoría política” sólo existe en la realidad electoral. No existe en nuestro régimen local un concepto jurídico, ni tampoco político, de minoría política. La minoría protegible se refiere, siempre, a un número de miembros de la corporación, con independencia de la mayoría o minoría a la que pertenezcan. Y es así porque la democracia liberal se apoya en la prevalencia del individuo.

El único avance real que se puede observar en todo el siglo xx es el reconocimiento universal de los derechos humanos; es decir, de los derechos del individuo, no como parte de esta o aquella sociedad, o ciudadano de aquel u otro Estado, o militante de aquel u otro partido; y, en nuestro caso, de aquel u otro grupo político.

El concepto de minoría protegible parte, en cierto modo, de una consideración previa: en un régimen democrático nadie está en posesión de la verdad, porque la verdad no es objeto de posesión. Se puede estar más o menos cerca de la verdad, incluso es posible estar en la verdad, pero nadie puede afirmar que la posee plenamente. Precisamente porque esto es así, la democracia se articula sobre el juego de mayorías y minorías. Las minorías tienen los mismos derechos democráticos que las mayorías. No resulta, además, cierto que la minoría política se corresponda con una minoría ciudadana. Hoy no existe correspondencia entre minoría política y minoría social.

Tampoco sería fácil en la actualidad diferenciar las mayorías y las minorías en función de cuestiones ideológicas. En la actualidad es pacífico admitir que el concepto de “ideología política” es uno de los más debatidos, complejos y relativos a las ciencias sociales, de difícil aplicación teórico-analítica. El filósofo

italiano Norberto Bobbio,<sup>48</sup> uno de los grandes pensadores del siglo xx y defensor del individuo frente al Estado, ya distinguía la *ideología* como un conjunto de ideas y valores concernientes al orden político, cuya función es guiar los comportamientos políticos colectivos, de la *ideología* como falsa conciencia determinada por las relaciones de dominación existentes entre las clases sociales. Es pues difícil, aunque en ocasiones se reclame, articular el ejercicio de este derecho a solicitar y obtener una sesión extraordinaria sobre el concepto de mayoría política.

De aquí surge, pues, el concepto de minoría protegible, distinto al de minoría política. Su finalidad es lograr el equilibrio entre el respeto a los derechos democráticos que a todos los miembros les asisten, y la necesidad de evitar el uso de forma individual de tales derechos, con ánimo o intención paralizadora del funcionamiento del órgano colegiado, que supondría un atentado grave a los derechos de la mayoría.

La legitimación de la cuarta parte del número de concejales para solicitar y obtener la celebración de una sesión extraordinaria, esto es, de la minoría protegida, no es pacífica y es criticada a menudo, tanto en la política local como entre los profesionales de la Administración local. Es posible, incluso, que muchos desearan su desaparición en aras del buen funcionamiento del gobierno y de la administración local, de la misma forma que algunos predicán la desaparición de la legitimación de cincuenta parlamentarios, esto es, de la minoría político-parlamentaria, para iniciar el procedimiento de control de constitucionalidad de una ley estatal o autonómica.<sup>49</sup>

Nuestro sistema político, sin duda alguna, propicia la hegemonía de los partidos, algo que bien puede convertirse en un sistema de “partitocracia”, con ausencia de métodos de participación directa, que son no sólo necesarios, sino imprescindibles. La crisis del Parlamento, como lugar en que se define la verdad política, se extiende, como sombra alargada, a los órganos de deliberación de las entidades locales. Sin embargo, el propio sistema introduce medidas correctoras del ejercicio constante del poder político por la mayoría. El artículo 46.2 de la LBRL vendría a ser una buena muestra de esas medidas correctoras que se indican.

No se requiere, sin embargo, una especial acreditación para la solicitud de la convocatoria de una sesión extraordinaria por parte de la cuarta parte de concejales que formen parte de la corporación.

47. La STS conoció el recurso interpuesto contra el Real decreto 2090/1982, de fecha 24 de julio, por el que se aprobaba el Estatuto general de la abogacía.

48. BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. *Diccionario de la política*, Editorial Siglo XXI, México, 1982.

49. MONTILLA MARCOS, J.A. *Minoría política y Tribunal Constitucional*. Editorial Trotta, Madrid, 2002.

No se exige que el documento en el que se recoja la solicitud deba incorporar una autenticación de las firmas de los suscriptores de la solicitud –efectuado por un notario o por el secretario general de la corporación–, como se requiere para los supuestos de la moción de censura al alcalde, según establece el artículo 197.1.a) de la LOREG.

Sin embargo, aunque no lo exija expresamente la Ley, debe tenerse especial cuidado en el examen y admisión a trámite de esta solicitud, que, además, debe ser adecuadamente calificada y comprobada por el secretario de la corporación. No sólo en lo que corresponde a la autenticidad de las firmas sino, sobre todo, porque la Ley establece, como más adelante estudiaremos, un límite a la presentación de este tipo de solicitudes que nos advierte de la necesidad de llevar un registro de las mismas.

La petición de convocatoria de un Pleno extraordinario –que no es una mera solicitud– estará debidamente admitida, y surtirá los efectos y consecuencias que la Ley le otorga, en la medida que quede debidamente acreditado que quien lo solicita es quien realmente representa y parece y, además, tiene el derecho a realizar tal petición porque no lo ha extinguido con anterioridad.

Debería ser necesario, siempre, dar testimonio –en documento fehaciente, en la terminología que habitualmente se usa– acerca de que quienes piden la convocatoria de un Pleno extraordinario tienen facultades para ejercer tal derecho. Esta afirmación viene al paso de las zarabandas, bullas y alborotos, que suelen formarse en muchas entidades acerca de los problemas que surgen sobre la autenticidad de las firmas de algunas peticiones de sesiones extraordinarias, cuya solución pasa por resolver cuestiones de mayor calado que los meros problemas de forma.

Sin querer caer en la anécdota, por puro relato ilustrativo, sí que conviene indicar –y no son sucesos curiosos ni poco conocidos en el mundo local–, que no es posible la representación por parte del portavoz de un grupo político –de los miembros que conforman ese grupo– para pedir la celebración de una sesión extraordinaria en su nombre. Tampoco es admisible, por supuesto, la firma de la petición de convocatoria de un Pleno extraordinario por apoderados ni mandatarios verbales –el apoderamiento nunca puede existir en el desempeño de cargos públicos, ni mucho menos el mandato verbal–, ni la firma de la petición en función de órdenes o fórmulas similares. El ejercicio de un cargo público es, siempre, indelegable.

No es aquí de aplicación lo dispuesto en el artículo 32.3 de la LPAC, según el cual la representación deberá acreditarse “por cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna, o mediante

declaración en comparecencia personal del interesado”, sencillamente porque no estamos en una materia de procedimiento administrativo común, sino en el ámbito del procedimiento administrativo colegial destinado, única y exclusivamente, a la formación de la voluntad colegiada de un órgano representativo democráticamente. El concejal, el diputado, el consejero, no es un administrado que tenga interés en un procedimiento, ni siquiera un ciudadano; es un miembro del órgano colegiado de una entidad territorial del Estado que selecciona a los mismos, en virtud del procedimiento de elección democrática. El mandato representativo, legitimado en las elecciones, es indelegable.

La exigencia de una cuarta parte de los miembros de la corporación, con independencia del número de concejales y de residentes del municipio, tampoco es una cuestión fácil de resolver. No es lo mismo, ciertamente, la cuarta parte de un ayuntamiento de nueve concejales (la cuarta parte en este caso coincide con un tercio del número de miembros de la corporación), que en un ayuntamiento de veintisiete concejales (en el que la cuarta parte en modo alguno coincide con el tercio de la corporación). Las matemáticas son exactas en la medida en que lo sean las magnitudes a las que se aplican. Es evidente que aquí no existe una adecuada proporción. Sería más adecuado exigir, al menos, un tercio de los miembros de la corporación.

#### **7.2.2.2. La limitación del número de sesiones extraordinarias que pueden solicitar los miembros de la corporación**

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

La verdad es que “anualmente” significa, según el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española, “cada año” y por año entiende el mismo diccionario el “período de doce meses, a contar



desde el día 1 de enero hasta el 31 de diciembre, ambos inclusive” pero, también, el “período de doce meses, a contar desde un día cualquiera”. De manera que ambas interpretaciones son adecuadas a la literalidad de la norma.

La opinión más generalizada, sin embargo, es que “Hay que entender que el cómputo de ese plazo no se refiere al año natural (hasta el 31 de diciembre), sino a cada uno de los cuatro años de mandato, que empiezan a contarse desde la válida constitución de la corporación local”, así lo afirma David Vicente Blanquer Criado.<sup>50</sup>

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

La justificación de esta limitación parece fundamentarse, y así se hacía en la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ponente José María Ruiz-Jarabo Ferrán, RJ 1983/3915)<sup>51</sup> de 7 de julio de 1983 en la necesidad de evitar actuaciones de grupos minoritarios que pudieran entorpecer la normal marcha del órgano colegiado.

### 7.2.2.3. *El escrito de solicitud de sesión extraordinaria: su motivación*

La solicitud de sesión extraordinaria debe presentarse por escrito. No hay ninguna duda y así lo requiere y exige el ROF en su artículo 78.

Un tema muy debatido en la práctica local es el que hace referencia a si el escrito de solicitud de la sesión

extraordinaria debe contener alguna justificación de la petición o si, sencillamente, es suficiente que el escrito contenga la enumeración de los asuntos que deben integrarse en el orden del día de la convocatoria de la sesión. En realidad, se trata de saber si el Alcalde puede negar la convocatoria de un Pleno extraordinario en atención a su falta de justificación o motivación.

El artículo 78.2 del ROF expresamente establece que debe razonarse el asunto o asuntos que motiven la solicitud. En concreto dispone:

“Tal solicitud habrá de hacerse por escrito en el que se razone el asunto o asuntos que la motiven, firmado personalmente por todos los que la suscriben.”

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

En cualquier caso, conviene saber que la mayoría de los reglamentos orgánicos municipales hacen referencia, en unos u otros términos, a la necesidad de razonar el asunto o asuntos que motiven la solicitud de sesión extraordinaria.

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

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

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

### 7.2.3. *Otras sesiones extraordinarias*

Existen sesiones cuyo carácter extraordinario viene expresamente determinado por la legislación de régimen local o bien por la reglamentación de la propia entidad local. Todas ellas se caracterizan porque el objeto de las mismas se halla limitado a determinados asuntos:

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

51. La STS conoció un recurso interpuesto contra el Real decreto de 24 de julio de 1982, por el que se aprueba el Estatuto general de la abogacía, y contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de

noviembre de 1982, declarando inadmisibles la reposición deducida por el defecto por falta de legitimación, recurso interpuesto al amparo de la Ley 62/1978. El Tribunal Supremo lo desestimó, pues la disposición impugnada no afectaba a los derechos constitucionales cuya vulneración se alegaba.

–Sesión constitutiva y de elección del alcalde o presidente.

–Sesión para la elección de alcalde en los supuestos de vacante de la Alcaldía.

–Sesiones para aprobar el acta de la última sesión celebrada por los órganos colegiados, con ocasión de la celebración de elecciones locales.

En realidad, y con carácter general, el sistema establecido por nuestro ordenamiento jurídico en orden a la aprobación de las actas de las sesiones no se encuentra regulado de una forma adecuada. Por una parte, no es respetuoso con el principio de reserva de la función de la fe pública. Si la fe pública de los acuerdos adoptados en una sesión es una función reservada al secretario, entre cuyas obligaciones se encuentra la extensión y redacción de acta, no se comprende que deba ser sometido a votación, para su aprobación por el órgano colegiado, el documento en que se formalizan los acuerdos; es decir, el acta. Por otra parte, la aprobación de las actas en las sesiones posteriores siempre plantea dificultades.

En ocasiones asisten a la sesión miembros que no estuvieron presentes en la sesión a la que corresponde el acta, en otras ocasiones los miembros que asistieron no lo hicieron durante la totalidad de la sesión. El acta, sin embargo, se somete a votación en su totalidad e integridad, y parece un criterio lógico –aunque no jurídico– que no se puede votar favorablemente si no se asiste a la sesión, ni tampoco es posible votar fraccionalmente (favorablemente a la parte del acta que contiene los acuerdos en los que se estuvo presente y absteniéndose en aquellos en que los miembros se hallaron ausentes). De manera que, con alguna frecuencia, las actas son aprobadas por quienes no asistieron a la sesión a la que corresponden.

Todo buen conocedor del mundo local sonríe cuando observa la aprobación del acta de la sesión anterior, y “por unanimidad”, a pesar de la presencia de miembros que no asistieron a la sesión, y se sonroja cuando observa la oposición a la aprobación del acta de miembros que no asistieron a la sesión. Pero legalmente nada puede reprocharse. Desde el punto de vista jurídico, estamos ante una conducta corporativa adecuada y sin ninguna objeción posible.

En el régimen parlamentario, en general, el sistema de aprobación de las actas no funciona así. Las actas de las asambleas parlamentarias se entienden aprobadas por el mero transcurso del plazo establecido para ello sin que se produzcan reclamaciones. El artículo 65 del Reglamento del Congreso de los Diputados,<sup>52</sup> por ejemplo, dispone:

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

“1. De las sesiones del Pleno y de las comisiones se levantará acta, que contendrá una relación sucinta de las materias debatidas, personas intervinientes, incidencias producidas y acuerdos adoptados.

“2. Las actas serán firmadas por uno de los secretarios, con el visto bueno del presidente, y quedarán a disposición de los diputados en la Secretaría General del Congreso. En el caso de que no se produzca reclamación sobre su contenido, dentro de los diez días siguientes a la celebración de la sesión, se entenderá aprobada; en caso contrario, se someterá a la decisión del órgano correspondiente en su siguiente sesión.”

El mismo sistema se regula en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobado por el Pleno en sesión de 22 de diciembre de 2005, en su artículo 71, al establecer que:

“1. Debe levantarse acta de las sesiones del Pleno y de las comisiones, la cual debe contener una relación sucinta de las personas que han intervenido y de los acuerdos adoptados.

“2. Las actas deben estar firmadas por uno o una de los secretarios, tener el visto bueno del respectivo presidente o presidenta y estar a disposición de los diputados en la Secretaría General del Parlamento. Si no existe ninguna reclamación sobre el contenido, se entiende que quedan aprobadas; de otro modo, han de someterse a la decisión del correspondiente órgano en la siguiente sesión.”

Esta regulación parece más adecuada y conforme a los principios de racionalidad, eficacia y eficiencia que debe inspirar toda actuación de los poderes públicos. ¿Qué dificultad existe para extender este sistema a las entidades locales? Las ventajas, sin embargo, saltan a la vista. De extenderse esta fórmula al régimen local desaparecería, entre otras cosas, la necesidad de convocar sesiones para la aprobación exclusiva del acta de la última sesión.

–Sesión posterior a la sesión constitutiva para la creación y composición de las comisiones informativas permanentes y otros asuntos.

–Sesión extraordinaria para la fiscalización de la Junta de Gobierno.

–Sesión extraordinaria para deliberar y votar la moción de censura contra el alcalde o presidente.

### 7.3. Las sesiones extraordinarias urgentes

El artículo 46.2.b) de la LBRL establece un especial régimen jurídico para las sesiones plenarias extraordinarias con carácter urgente, la convocatoria con

este carácter deberá ser ratificada por el Pleno. El artículo 79.1 del ROF la define de la siguiente forma:

“Son sesiones extraordinarias urgentes las convocadas por el alcalde o presidente cuando la urgencia del asunto a tratar no permite convocar la sesión extraordinaria con la antelación mínima de dos días hábiles exigida por la Ley 7/1985, de 2 de abril.

“En este caso debe incluirse como primer punto del orden del día el pronunciamiento del Pleno sobre la urgencia. Si ésta no resulta apreciada por el Pleno, se levantará acto seguido la sesión.”

La distinción entre las sesiones urgentes y las que tienen carácter extraordinario no es, ni mucho menos, pacífica en la jurisprudencia, ni en el discurrir diario de las entidades locales. La interpretación del concepto “urgencia”, que es un concepto jurídico indeterminado por antonomasia, nada tiene que ver con la discrecionalidad administrativa. En cuanto concepto jurídico indeterminado, sometido a fiscalización jurisdiccional, no admite más que una alternativa, o el asunto es urgente o no lo es, sin que sea admisible la discrecionalidad, ni, en absoluto, la arbitrariedad de los poderes públicos, cuya interdicción está garantizada por la Constitución en su artículo 9.3.

Como afirma la sentencia de Tribunal Supremo (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, ponente Rodolfo Soto Vázquez, La Ley 2000, 6968)<sup>53</sup> de 1 de marzo de 2000, es necesario distinguir:

“entre aquellos actos que se realizan al amparo de un concepto jurídico indeterminado, como lo es el de “urgencia” en la convocatoria de una sesión plenaria municipal, y aquellos otros que se ejecutan en el ámbito de la discrecionalidad administrativa; ya que sin dejar de estar ambos sometidos a la facultad revisora de la autoridad judicial, los segundos permiten a la Administración optar libremente entre un posible abanico de soluciones justas y ponderadas, mientras que los primeros suponen la necesidad de conformarse con una normativa reglada, siquiera la acertada inclusión o exclusión del acto dentro del ámbito del concepto jurídico indeterminado de que se trate, haya de ponderarse en atención a las circunstancias concretas y peculiares que concurren en el mismo.”

53. La Sala Tercera del Tribunal Supremo conoció el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Villarobledo, contra la sentencia dictada con fecha 2 de abril de 1994 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, sobre anulación de la convocatoria de sesión plenaria extraordinaria. Pese a no considerar justificada objetivamente la declaración de la urgencia en la convocatoria de la sesión plenaria, la sala entendió que el conjunto de circunstancias concurrentes en la celebración y temas abordados y resueltos en la misma, permitían considerar como meramente irregular su convocatoria, sin otorgar a esa irregularidad

La primera consideración que ha de realizarse, en orden a las sesiones extraordinarias urgentes, tiene, necesariamente, que hacer referencia a su motivación. Toda convocatoria de sesión extraordinaria urgente tiene que estar motivada. La motivación corresponde siempre al presidente del órgano colegiado, con independencia de que, posteriormente, deba ser ratificada por el órgano colegiado.

Si la convocatoria de la sesión carece de motivación, los miembros que deben asistir a la sesión desconocerán las razones de urgencia que tenía el Presidente para convocarla con tal carácter, impidiéndose, de esta forma, que puedan formarse criterio con la mínima antelación para su intervención en el debate del primer punto del orden del día, que es, precisamente, decidir sobre la urgencia.

Esta es la razón fundamental que justifica que el concepto de la urgencia –en cuanto concepto jurídico indeterminado– se encuentre sometido a fiscalización jurisdiccional, y que no admita más que una alternativa, o el asunto es urgente o no lo es, sin que sea admisible la discrecionalidad, ni del presidente ni del órgano colegiado. De no motivarse adecuadamente la convocatoria de la sesión extraordinaria urgente, se incurre en la arbitrariedad, cuya interdicción está garantizada por el artículo 9.3 de la Constitución, como ya hemos recordado.

En principio, la motivación de la convocatoria de la sesión extraordinaria urgente debe incluirse en el decreto de su convocatoria. En todo caso, debe quedar constancia, en el debate de ese primer punto del orden del día de la sesión extraordinaria urgente, de la justificación sobre la urgencia de todos y cada uno de los puntos del orden del día que figuren en la convocatoria. La falta de justificación de la urgencia priva del más mínimo fundamento a la ratificación de la misma por el órgano colegiado, y puede llegar a legitimar la inasistencia de miembros del colegio a la sesión.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, ponente María del Rosario Cardenal Gómez, EDJ 2003/148457)<sup>54</sup> de 17 de octubre de 2003 anula los acuerdos adoptados en la sesión extraordinaria y urgente de un Pleno municipal porque la convocato-

trascendencia anulatoria de la misma. En efecto: ni se ha privado al Pleno de la presencia, alegaciones y posibilidad de deliberación por parte de todos los representantes de los distintos partidos políticos integrados en el mismo, ni –y esto es decisivo– la urgencia de la convocatoria ha alterado en definitiva la decisión a adoptar, que ni siquiera ha sido contrarrestada por un solo voto adverso del grupo oponente que asistió al acto.

54. La Sala del Tribunal Superior de Justicia conoció el recurso de varios concejales del Ayuntamiento de Marbella (Málaga) contra el decreto de la convocatoria de una sesión extraordinaria urgente sin motivación alguna que la justificara. La sala anuló los acuerdos.

ria no contemplaba motivación alguna que justificara la urgencia de la sesión.

Esta es la razón, entre otras, por la que el legislador distingue este tipo de sesiones del resto de las sesiones extraordinarias, y exige y requiere que se convoquen con tal carácter. Es decir, la convocatoria debe indicar con claridad que se trata de una sesión extraordinaria de carácter urgente.

Más no sólo es necesaria la convocatoria con el carácter de urgente de la sesión y la motivación correspondiente. Se requiere, asimismo, que la justificación de la urgencia sea fundada. La convocatoria de una sesión extraordinaria de carácter urgente conlleva, casi siempre, una restricción del derecho de participación de los miembros del colegio. En atención a esta restricción, se exige que en la justificación de la urgencia concurren razones objetivas para apreciar la misma.

Cuando se habla de razones objetivas para calificar un asunto de urgente, se quiere decir, en primer lugar, que las razones deben ser veraces. Tampoco debe olvidarse que el ideal de la objetividad consiste en someter las opiniones propias al test de criterios independientes e imparciales. La objetividad implica lucidez, racionalidad, sentido de la realidad, medida, equilibrio en la decisión, y consideración de todas las personas y derechos afectados con la declaración de la urgencia.

Es verdad, por las propias características del mundo local, que casi todos los asuntos se consideran urgentes. Nunca ha sido fácil distinguir entre la importancia y la urgencia de las cosas. Casi siempre es un asunto de buena organización. Es un lugar común decir que lo importante nunca es urgente y viceversa. Siempre la apreciación de la urgencia de una cuestión tiene un importante fondo subjetivo. No existen fórmulas ni reglas precisas para justificar la urgencia de la resolución de un asunto. Hay quien utiliza algunas reglas<sup>55</sup> para justificar la declaración de urgencia, pero nunca es posible su generalización. La declaración de urgencia de un asunto siempre debe hacerse caso por caso.

55. Hace ya algunos años un secretario de ayuntamiento experimentado me explicó la fórmula que él utilizaba para determinar la urgencia de los asuntos. Sostenía que la urgencia de un asunto dependía de si el tiempo necesario para su resolución era mayor que el tiempo disponible. La expresaba, además, en los siguientes términos: urgencia = (tiempo necesario) / (tiempo disponible). Si la primera magnitud es superior a la segunda el asunto es urgente. No estoy muy seguro de la bondad de la fórmula pero acredita el interés de un empleado municipal en justificar objetivamente un acuerdo municipal.

56. Se trataba de un recurso interpuesto contra el decreto de convocatoria de sesión extraordinaria y urgente del alcalde de Vinaròs (Castellón). El decreto de la convocatoria tenía el siguiente tenor:

"Primero: Convocar sesión extraordinaria y urgente del Pleno, el cual se celebrará el día 31 de marzo de 2005, a las 21 horas, en la

La sentencia Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, ponente Josefina Selma Calpe)<sup>56</sup> de 30 de septiembre de 2005 nos ilustra en cierta forma sobre lo que debe entenderse por razones objetivas y adecuadas para acreditar la urgencia de un asunto. El recurrente consideraba que:

"los actos impugnados vulneran el derecho fundamental contemplado en el artículo 23 de la Constitución, en tanto suponen una merma de las funciones y facultades propias de su cargo, pues la posibilidad legal de convocatoria urgente del Pleno, al ser limitativa del derecho de los concejales a participar en los asuntos públicos de competencia del Pleno, tanto en cuanto que puede imposibilitar que alguno de ellos pueda acudir al mismo y limita la preparación y la información de los concejales acerca de los asuntos que van a debatirse en dicho Pleno, obliga a que esa urgencia esté perfectamente justificada, sin que ninguno de los puntos del orden del día de la convocatoria recurrida fuese urgente, pudiendo haberse celebrado la sesión muchos días después, sin ningún perjuicio para el interés público.

"También considera el actor que se ha vulnerado el artículo 23 de la Constitución en cuanto la convocatoria impugnada carece de la preceptiva motivación que justifique la convocatoria extraordinaria y urgente de dicha sesión, impidiendo ello formar un criterio con la máxima antelación respecto del primer punto del orden del día que era precisamente decidir sobre la urgencia, y en cuanto no tuvo tiempo bastante para preparar los complejos temas incluidos en el orden del día."

#### 7.4. Sesiones extraordinarias de carácter especial o sesiones especiales

En algunos reglamentos orgánicos de las entidades locales se regula de forma específica la celebración de determinadas sesiones extraordinarias, a las que

casa consistorial, y cuyo orden del día está integrado por los siguientes puntos:

"1º. Pronunciamiento sobre la urgencia.

"2º. Dictamen sobre propuesta de adquisición del excedente de aprovechamiento del SUR 18.

"3º. Dictamen sobre sometimiento a información pública de la modificación puntual núm. 5 del Plan general de ordenación urbana.

"4º. Dictamen sobre convenio de cesión con reserva de aprovechamiento de los terrenos destinados al dotacional deportivo objeto de la modificación puntual núm. 5 del Plan general de ordenación urbana.

"Segundo: Notificar el presente decreto a los señores concejales.

"Tercero: Que por Secretaría se ponga a disposición de los señores concejales, desde el mismo día de la convocatoria, toda la documentación del asunto incluido en el orden del día."



se califica de “sesiones extraordinarias especiales”, o bien de “sesiones especiales”. Se reservan estas sesiones para determinados asuntos de importancia, como el debate sobre la acción política general del gobierno local, el estado de la ciudad, la aprobación anual de los presupuestos de la corporación y asuntos de similar corte y relieve para la vida local.

No existe ninguna diferenciación de carácter estrictamente jurídico en relación con el resto de las sesiones extraordinarias. Se trata, en definitiva, de una manifestación peculiar de la potestad de autoorganización de las entidades locales para dar realce a determinadas sesiones, con un claro deseo de trasladar la importancia de esas sesiones a la ciudadanía.

Varias son las cuestiones, desde el punto de vista de la práctica local, que plantean algunas de estas sesiones. ¿Es posible adoptar acuerdos en este tipo de sesiones? ¿Qué tipo de acuerdos? ¿Se trata de meras declaraciones institucionales? No es fácil una reflexión con carácter general de estas cuestiones. En el ejercicio de la potestad de autoorganización, cada entidad local debe resolver adecuadamente estos interrogantes.

En principio, en aquellas sesiones de marcado carácter político institucional, no parece que deba adoptarse acuerdo alguno. El Reglamento orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en su artículo 99, prohíbe expresamente la adopción de acuerdos en la sesión para el debate sobre el estado de la ciudad de Madrid. En particular, dispone este precepto reglamentario:

“1. Con carácter anual y durante el primer semestre se celebrará una sesión extraordinaria del Pleno dedicada al debate del estado de la ciudad.

“No habrá lugar a realizar dicho debate durante el año en que se hubiesen celebrado las elecciones municipales.

“2. Corresponderá al alcalde la primera exposición sobre la situación general de la ciudad y las líneas maestras de su acción de gobierno. A continuación se someterá a debate la intervención del alcalde y podrán hacer uso de la palabra los portavoces de los grupos políticos por tiempo no superior a quince minutos cada uno.

“3. Finalizada la intervención de los portavoces se iniciará un turno de réplica a cargo del alcalde o del miembro de la Junta de Gobierno que libremente determine. Finalizada la réplica se levantará la sesión.

“4. En este Pleno extraordinario no se adoptarán acuerdos.”

La imposibilidad de adoptar acuerdos en esta sesión advierte, con cierta claridad, de la naturaleza y alcance de la misma. La actividad preparatoria de esta sesión tampoco tendrá nada que ver con la actividad preparatoria del resto de sesiones de la corporación. No exis-

ten expedientes ni dictámenes. La sesión es esencialmente política y nada más. Es, pues, acertado que no se adopten acuerdos. En estas sesiones el acta que deba levantar el secretario se asemeja más a un diario de sesiones que a un documento administrativo.

El artículo 109 del Reglamento orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza regula también la sesión concerniente al estado de la ciudad. En esta normativa sí que se admite la existencia de resoluciones que se votan al final de la sesión.

“1. El Alcalde de Zaragoza convocará, al menos una vez por año desde que se constituyera la corporación, una sesión extraordinaria del Pleno destinada a debatir el estado de la ciudad.

“2. El debate se iniciará con una intervención del Alcalde sobre la situación general de la ciudad y de las líneas maestras de su acción de gobierno. A continuación, se suspenderá la sesión durante un plazo mínimo de tres horas.

“3. Reanudada la sesión, intervendrá durante un tiempo máximo de treinta minutos el portavoz de cada grupo político, de mayor a menor, excepto del grupo o grupos que apoyen al gobierno municipal, que lo harán al final.

“El Alcalde podrá contestar a las cuestiones planteadas por los portavoces de los grupos de forma individual o conjunta, concediéndose posteriormente sendos turnos de réplica y dúplica durante un plazo máximo de diez minutos cada uno.

“4. Finalizado el debate, el presidente del Pleno suspenderá la sesión hasta el día siguiente y se abrirá un plazo para que los grupos políticos puedan presentar en la Secretaría General del Pleno, hasta dos horas antes a la reanudación de la sesión, propuestas de resolución que deberán ser congruentes con la materia objeto del debate y referirse a cuestiones de política general suscitadas durante el mismo.

“5. Admitidas a trámite por el presidente del Pleno las propuestas de resolución que reúnan los requisitos establecidos en el apartado anterior, oída en su caso la Junta de Portavoces, se reanudará la sesión y cada grupo político podrá defender sus propuestas de resolución de forma conjunta y durante el tiempo máximo de veinte minutos.

“Tras la intervención de cada grupo municipal en defensa de sus propuestas, el presidente podrá conceder un turno en contra por el mismo tiempo.

“6. Las propuestas de resolución serán votadas según el orden de presentación.”

De las regulaciones que acabamos de examinar, destaca la detallada regulación del debate y deliberación en este tipo de sesiones. En realidad, regulaciones tan exhaustivas no son necesarias, pero sí muy convenientes cuando una entidad decide la existencia de sesiones de esta naturaleza. Es evidente que existe, en estas

regulaciones, una enorme influencia del debate parlamentario sobre el estado de la nación.

En algunas ocasiones, la regulación, el desarrollo y el contenido de la celebración de este tipo de sesiones se encomienda a la Junta de Portavoces de los distintos grupos políticos. Esta previsión parece acertada y conforme al carácter y naturaleza de este órgano corporativo. En este sentido, se regula en el artículo 62 del Reglamento orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Málaga, que establece:

“Con carácter anual, se celebrará una sesión extraordinaria dedicada al análisis del estado de la ciudad, cuyo desarrollo será determinado por la Junta de Portavoces.”

En el marco de la regulación de este tipo de sesiones, que se caracterizan por una regulación especialmente detenida del procedimiento de las mismas, se encuentra también la “sesión correspondiente a la aprobación de los presupuestos generales de la corporación”. Son varios los reglamentos orgánicos de entidades que se detienen, con especial minuciosidad, en la regulación de esta sesión. El Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Derio dedica, incluso, un capítulo específico a la aprobación de los presupuestos –artículos 80 a 87 del capítulo VIII del Reglamento–, que, además, hace extensivo en su aplicación a la aprobación de los reglamentos y ordenanzas generales al planeamiento general urbanístico y a la modificación del propio Reglamento orgánico. Es decir, a todos aquellos acuerdos de especial relevancia y complejidad en la vida local.

Si se examina detenidamente la regulación del reglamento de este municipio de Derio, se aprecia sin dificultad que, en realidad, a través de este tipo de regulaciones se está estableciendo una auténtica regulación de un procedimiento especial para la aprobación de normas municipales.

### 7.5. Sesiones universales

Se denominan “sesiones universales” aquellas sesiones que celebra un órgano colegiado por decisión

unánime de todos sus miembros y sin convocatoria o citación previa. La Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, en su artículo 10, establecía:

“No obstante quedará válidamente constituido un órgano colegiado, aun cuando no se hubiesen cumplido los requisitos de la convocatoria, cuando se hallen reunidos todos sus miembros y así lo acuerden por unanimidad.”

Este artículo se consideraba de aplicación supletoria a las entidades locales y así se recoge en la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, ponente Rodolfo Soto Vázquez, RJ 1999/8683)<sup>57</sup> de 2 de noviembre de 1999. Se discutía la nulidad del acuerdo de efectuar un corte en el suministro domiciliario de agua porque no figuraba el tema como cuestión a debatir en el orden del día, y también porque, siendo la sesión de carácter ordinario, la discusión y resolución adoptada se verificaron sin tomar el previo acuerdo de incluirlo, por razones de urgencia, entre los puntos a debatir en la misma, desoyendo además la expresa advertencia de ilegalidad apuntada por el secretario de la corporación. La corporación municipal hacía especial hincapié en la circunstancia de que el acuerdo anulado fue adoptado por unanimidad, lo que dispensaría de la necesidad de declaración de la previa urgencia de su discusión, como trámite necesario para la inclusión del mismo en el orden del día. El Tribunal Supremo manifiesta que:

“No le asiste la razón al sostenerlo así. Ciertamente es que por aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 10.3 de la Ley de procedimiento administrativo de 1958 (hoy, todavía con mayor precisión, por el artículo 26.3 de la Ley 30/1992) se estima que quedará válidamente constituido un órgano colegiado, aun cuando no se hubiesen cumplido los requisitos de la convocatoria, cuando se hallaren reunidos todos sus miembros y así lo acuerden por unanimidad.”

Esta disposición no se ha mantenido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento

57. El Tribunal Supremo resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Riofrío (Ávila) contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que había anulado el acuerdo adoptado en una sesión ordinaria del Pleno municipal, sin figurar en el orden del día, por no ser conforme a derecho. El Ayuntamiento alega que cuando se adopta un acuerdo por unanimidad no es necesario declarar la urgencia, pues estamos ante un supuesto de sesión universal. El Tribunal Supremo así lo entiende, pero considera que semejante modo extraordinario de subsanar los defectos de convocatoria, o de inclusión de materias a tratar en el orden del día, ha de quedar perfectamente acreditado y no puede ser sustituido por meras conjeturas. En la certificación expedida con relación a la sesión de 24 de febrero de 1992 no consta que el acuerdo de

los miembros de la corporación municipal de Riofrío sobre la posibilidad de incluir en el temario a decidir y subsiguiente deliberación, por razones de urgencia, del acuerdo impugnado en este procedimiento, hubiese sido adoptado estando presentes la totalidad de los miembros de dicha corporación. Es más: en la certificación correspondiente a la posterior sesión extraordinaria en la que se ratificó el acuerdo primitivo, únicamente se consigna que asiste el número de concejales necesario para obtener un quórum y adoptar válidamente resoluciones con las mayorías a que se refiere el artículo 47 de la Ley de bases del régimen local, circunstancia esta que, por sí sola, no permite entender subsanada por la vía del artículo 10.3 de la Ley de 1958 la falta de la previa y especial declaración de urgencia a la que se refiere el artículo 83 del Reglamento aprobado por el Real decreto 2568/1986.

administrativo común. Existe una referencia a esta posibilidad en el artículo 26.1 de la LRJPAC, pero, como quiera que la disposición adicional primera de la misma ley declara inaplicable al Pleno y a la Junta de Gobierno de las entidades locales el capítulo II del título II de la LRJPAC –en el que se ubica el artículo 26.1–, existe un criterio, en alguna manera generalizado, sobre la imposibilidad de celebrar sesiones universales en las entidades locales.

Esta opinión que defiende la imposibilidad de sesiones universales en las entidades locales es discutible y difícil de generalizar.

Algunas leyes del régimen local de las comunidades autónomas recogen, abiertamente, la posibilidad de que las entidades locales celebren sesiones universales. Así, el artículo 117.3 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de administración local de Aragón. Este precepto establece:

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

En el mismo sentido, el artículo 81 de la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra.

También es habitual encontrar disposiciones de este tipo en los reglamentos orgánicos de las entidades locales, aunque siempre referidos a la Junta de Gobierno Local. Este es el caso del Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Alcorcón, en su artículo 114.1.3; del Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Móstoles, en su artículo 140.3, que dispone:

“No obstante, quedará válidamente constituida la Junta de Gobierno Local aún cuando no se hubieran cumplido los requisitos de la convocatoria, cuando se hallen reunidos todos los miembros y así lo acuerden por unanimidad.”

El artículo 20.5 del Reglamento orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid, en su artículo 20.5 –cuando regula las sesiones y convocatoria de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid–, introduce un importante matiz, al atribuir la decisión de la constitución de la Junta en sesión universal al alcalde:

“Las sesiones extraordinarias de carácter urgente quedarán válidamente constituidas, sin convocatoria previa, cuando así lo decida el alcalde y estén presentes todos los miembros.”

Si examinamos las disposiciones reseñadas se advierte que la sesión universal, en nuestro ordenamiento jurídico local, se halla vinculada a la urgencia de los asuntos. Es decir, en principio no cabe la posibilidad de celebrar sesiones universales por los órganos colegiados de las entidades locales, salvo que se

trate de asuntos de carácter urgente. Incluso puede afirmarse la dificultad de imaginar que pueda justificarse, desde el punto de vista jurídico, la celebración de una sesión universal en la que se delibere, vote y acuerde más de un asunto.

La inexistencia, en este tipo de sesiones, de actividad preparatoria de la sesión –falta de convocatoria y, lo que es más importante, ausencia del orden del día– evidencia la excepcionalidad de las sesiones universales. En las sesiones universales es difícil acreditar que los miembros del órgano colegiado tienen conocimiento del asunto sobre el que deliberan. Si los miembros del colegio carecen de la información necesaria, puede verse afectada la formación de la voluntad del mismo. Precisamente por estas circunstancias, su celebración debe administrarse con rigor y prudencia. Siempre será preferible, desde el punto de vista jurídico, una sesión extraordinaria de carácter urgente que una sesión universal.

No debe confundirse la sesión universal, que carece de convocatoria, con el hecho de que en una sesión se acuerde, por unanimidad de todos los miembros del órgano colegiado, proseguir los debates y deliberaciones de los asuntos pendientes –por las razones que fueren–, en otro momento distinto. En este supuesto existe, por expresarlo de alguna manera, una “autoconvocatoria” del órgano colegiado, existe orden del día y, obviamente, los miembros tienen conocimiento de los asuntos que van a debatirse. ■