



Excmo. Ayuntamiento XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
XXX
(Ávila)

Asunto: Convocatoria urgente Pleno XXX / Resolución.

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **4865/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El escrito de queja cuestionaba la convocatoria con carácter extraordinario y urgente del Pleno de 25/11/2021 para aprobar el pliego de condiciones para el aprovechamiento de los pastos comunales y los regajos, por no concurrir la urgencia en el asunto incluido en el orden del día.

Afirmaba el reclamante que el pliego se aprobaba todos los años en esas fechas, que no se había enviado ninguna documentación con la convocatoria y que dos concejales no habían podido asistir por haber sido convocados el día antes, todo lo cual había sido expuesto por escrito presentado con fecha XXX (entrada nº XXX).

Admitida a trámite la queja, esta Defensoría solicitó informe sobre los motivos que hubieran justificado la convocatoria con carácter urgente y los documentos enviados con la convocatoria. También requerimos la copia de la convocatoria, del acta de la sesión y de la resolución del recurso interpuesto con fecha XXX (entrada nº XXX).

En atención a dicha petición remite el acta del Pleno de 25/11/2021, cuyo examen permite deducir que efectivamente la sesión fue convocada con carácter urgente, y la convocatoria de la subasta, firmada el 09/12/2021 para celebrarla el 12/12/2021.

Como regla general, la convocatoria de las sesiones plenarias debe realizarse con al menos dos días hábiles de antelación, a excepción de las convocatorias urgentes. La antelación mínima exigida -dos días hábiles- satisface el derecho de los concejales a participar en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española, puesto que se justifica en la necesidad de que dispongan del tiempo mínimo necesario para conocer los asuntos a tratar, estando motivada la excepción por la naturaleza urgente de determinados asuntos, que requieren una solución perentoria.



De conformidad con el artículo 46.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), las sesiones extraordinarias urgentes son aquéllas que no pueden convocarse con dos días hábiles de antelación y cuya convocatoria, con tal carácter, deberá ser ratificada por el Pleno; añadiendo el artículo 48.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLRL), respecto a la urgencia, que ha de ser “debidamente motivada”. El primer punto del orden del día ha de ser el pronunciamiento del Pleno sobre la urgencia, y si ésta no resulta apreciada acto seguido se levantará la sesión (artículo 79 ROF).

De la lectura de la convocatoria aportada con la reclamación, la motivación de la urgencia era la siguiente: *“Debiendo subastarse dentro del año los aprovechamientos de los pastos comunales y de los regajos, como viene siendo la costumbre de la localidad y haberse demorado por diversas circunstancias y debiéndose publicarse el anuncio del pliego de condiciones que deben regir se convoca el Pleno al ser el órgano que debe aprobarlo.*

Orden del día:

- 1. Pronunciamiento del Pleno sobre la urgencia de la sesión.*
- 2. Aprobación del pliego de condiciones que deben regir para el aprovechamiento de los pastos comunales y los regajos”.*

No es objeto de análisis el procedimiento para adjudicar el aprovechamiento, sino si el derecho de dos miembros de la Corporación sufrió alguna restricción por no haber podido participar en una sesión del Pleno que fue convocada un día para el siguiente.

Por su parte, el acta de la sesión recoge las causas expuestas al inicio que motivaron el carácter extraordinario y urgente de la convocatoria:

“Se manifiesta que siendo costumbre desde tiempo inmemorial el aprovechamiento de los pastos comunales y regajos al final de cada año, según el art. 102 Reglamento de Bienes de las Entidades la cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales debe acordarse en Pleno, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número de miembros de la Corporación y posteriormente publicitarse en el BOP además siendo el domingo día 12 de diciembre el día más apropiado para la celebración del subasta al ser inmediatas las fiestas navideñas, es por lo que procede la urgencia de la celebración de este pleno.

Sometido a votación el pronunciamiento sobre la urgencia se vota a favor por unanimidad de los asistentes”.



Pues bien, el hecho de que se haya demorado el asunto no lo convierte en urgente cuando falta más de un mes para finalizar el año en el que debería celebrarse la subasta, luego nada hubiera impedido convocar la sesión con dos días hábiles de antelación para aprobar el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Como se ha indicado, la convocatoria de plenos extraordinarios y urgentes es una situación excepcional dentro de las posibilidades de funcionamiento del Pleno de la Corporación, que reviste características específicas en cuanto a la convocatoria y que se justifica por la naturaleza urgente que pueden revestir determinados asuntos que requieren una solución rápida, sin que pueda esperarse al plazo de tiempo mínimo de dos días hábiles que, con carácter general, se ha establecido para que los concejales puedan conocer los asuntos a tratar.

Además, la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos, señala en el artículo 12.2 b) la documentación que debe enviarse junto con la convocatoria en estos supuestos: *“Si un asunto es incluido en el orden del día de un órgano colegiado por declaración de urgencia, deberá distribuirse, como mínimo, la información o documentación indispensable para informar de los aspectos esenciales de la cuestión sometida a debate”*.

Cuando se convoca una reunión urgente de un órgano colegiado, la legislación local -por ejemplo, el párrafo segundo del artículo 79 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales- prevé que el propio órgano delibere y vote sobre tal urgencia. Ello supone, indudablemente, un control necesario, pero no suficiente, para concluir que la urgencia concurre en todo caso aunque el Pleno la aprecie.

En efecto, la apreciación de la urgencia no es una facultad discrecional y, por tanto, no basta con que sea invocada por el Presidente y aunque sea ratificada luego por el Pleno antes del comienzo de la sesión. La jurisprudencia tiene declarado que la concurrencia de circunstancias que la justifiquen, y no la valoración que de ellas haya hecho el órgano municipal, está sujeta al control jurisdiccional (STS de 13/04/2000).

También el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León entiende, en la sentencia de 14/01/2013, que *“celebrar una reunión urgente supone, más allá de otras consideraciones que la pueden justificar, limitar derechos y obligaciones de quienes la integran; es evidente que la prontitud en la celebración cercena plazos e impide reflexionar y asesorarse debidamente a los integrantes de la misma; por lo tanto, no hay libertad absoluta de convocar una sesión urgente; su convocatoria debe estar motivada, es decir, debe haber un motivo, una razón válida para limitar esas posibilidades de estudio previo por parte de quienes acuden a ellas, pues, en otro caso, la limitación de*



los derechos de los concejales, y con ellos de los ciudadanos cuyos intereses defienden, carecería de razón de ser y la limitación de los derechos y facultades debe ser siempre justificada. Es cierto que cuando el órgano colegiado vota sobre la urgencia, hace una valoración y que si la decisión es unánime de todos los integrantes no cabe impugnación judicial al respecto -artículos 63.1 b) de la Ley Reguladora de las Bases de Bases de Régimen Local y 20 a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa -, pero no sucede lo mismo cuando no todos quienes debieron ser citados aceptan tal convocatoria, pues quienes no aceptaron tal llamada urgente pueden defender sus derechos y acudir en amparo ante la jurisdicción ordinaria y, posteriormente la constitucional”.

Expone esa Alcaldía al comienzo de la sesión que es urgente aprobar el pliego de cláusulas administrativas particulares que va a regir la adjudicación del aprovechamiento de bienes porque sería conveniente celebrar la subasta el día 12 de diciembre, por la proximidad de las fiestas navideñas, luego ni era obligado realizarla ese día, ni tampoco ha explicado por qué el pliego debía aprobarse el 25 de noviembre y no había tiempo material para convocar a los concejales con dos días de antelación antes del 12 de diciembre.

En consecuencia, no aparece justificada objetivamente la declaración de la urgencia en la convocatoria de la sesión, en tanto no consta que no pudiera ajustarse al régimen general de convocatoria de las sesiones extraordinarias.

Si no hay motivación que respalde la razón de ser de una convocatoria urgente, no pueden limitarse los derechos de los representantes en los órganos municipales y, por ello, se han vulnerado sus derechos constitucionales y el acto es nulo, según el artículo 47.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Para determinar los efectos que pueda producir esta ausencia de urgencia en la validez de la convocatoria y acuerdos adoptados en las sesiones mencionadas debe acudir a la jurisprudencia, según la cual la finalidad que ha de presidir las decisiones de anulación de los actos administrativos, y en concreto de los acuerdos adoptados en una sesión convocada por razones de urgencia, han de partir de que el defecto que acarree la anulabilidad del acto sea de tal entidad que haya tenido trascendencia bastante para posibilitar la alteración del resultado final, bien porque se modifique la composición del órgano colegiado, bien porque de algún modo se impida la libre asistencia, deliberación o formación de voluntad en el mismo. En caso de que no sea así, el defecto existente pierde sus características anulatorias y se transforma en mera irregularidad no susceptible de ocasionar el efecto invalidante.

A título de ejemplo puede tenerse en cuenta el supuesto examinado por el Tribunal Supremo en la sentencia de 01/03/2000, en la cual, pese a estimar que no concurría la urgencia en la convocatoria de una sesión plenaria, entendió que *“el conjunto de circunstancias concurrentes en la celebración y temas abordados y resueltos en la misma,*



permiten considerar como meramente irregular su convocatoria, sin otorgar a esa irregularidad 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”.

Al aplicar esta doctrina jurisprudencial el Tribunal Superior de Justicia entiende que la *“limitación indebida del plazo de convocatoria de las sesiones plenarias locales y provinciales lleva derechamente a la declaración de ilegalidad de lo actuado, sin que sea de aplicar al caso la doctrina de la mera irregularidad procedimental típica de nuestro derecho administrativo, al menos con carácter general y salvo para supuestos muy excepcionales”.* (STSJ de Castilla y León 25/09/2017).

En el caso aquí analizado, los concejales que manifiestan que no pudieron asistir a la sesión interpusieron un recurso contra ese acuerdo alegando este hecho, así como la ausencia de urgencia de los asuntos incluidos en el orden del día, afirmación que en principio comparte esta Procuraduría, por lo que impugnaron los acuerdos plenarios por infracción de su derecho de participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española, sin que conste que ese recurso haya sido resuelto.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

- Debe esa Corporación resolver el recurso presentado por los concejales con fecha XXX (entrada nº XXX) contra los acuerdos adoptados en la sesión de 25/11/2021, por no estar motivada la convocatoria de la sesión ni concurrir la urgencia en los asuntos tratados en la misma, tomando en consideración los argumentos expresados en el cuerpo de la presente resolución.

- En el futuro esa Alcaldía ha de motivar formalmente las convocatorias urgentes del Pleno y hacer un uso excepcional de las mismas, únicamente cuando concurra la situación de urgencia que impida convocar la sesión extraordinaria con la antelación mínima de dos días hábiles, al efecto de que puedan los corporativos conocer y preparar debidamente los asuntos a tratar.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López