



León, 12 de abril de 2019

Ayuntamiento de XXX

XXXX (LEÓN)

Asunto: Aplazamiento Pleno ordinario 20/09/2018.

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 **20182201**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El firmante de la queja lamentaba la ausencia de convocatoria de la sesión ordinaria del Pleno prevista para el día 20 de septiembre de 2018 y su aplazamiento por cese del funcionario encargado de la secretaría. Además, ponía de manifiesto que un concejal había presentado en el Registro un escrito el día 18 (entrada nº 414) en el que abordaba distintas cuestiones bajo el epígrafe de “ruegos”, que al no celebrarse, no había podido ser tratado en la sesión.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información sobre la cuestión planteada.

El informe remitido a esta Procuraduría hace constar lo siguiente:

- *“La sesión plenaria de 20/09/2018 no tuvo lugar por imposibilidad de llevarla a cabo, puesto que el Secretario cesaba el día 12 de septiembre y el secretario del Servicio de Asistencia a Municipios se encontraba de vacaciones, por lo que no fue posible que se nombrase circunstancialmente para dar fe pública del acto. (Se adjunta copia del escrito de solicitud).*

- *No obstante, se celebró una sesión extraordinaria con el punto de ruegos y preguntas para no vulnerar derecho alguno de los concejales el 10/09/2018. En dicha sesión además se acordó no celebrar el Pleno del 20/09/18, por unanimidad de los asistentes, ya que se habían tratado los asuntos en dicha sesión (Se adjunta copia de la convocatoria y del acta de la sesión).*

- *En la sesión plenaria extraordinaria del 17/10/2018, no obstante, se incluye el punto de ruegos y preguntas (Se adjunta copia de la misma).*

- *Que no se dio contestación al escrito del concejal de 18/09/2018, ya que en ese momento la secretaría se encontraba vacante y se dependía de la disponibilidad del Secretario del SAM para poder fijar el orden del día de las sesiones.*



- *Que se convoca puntualmente a todas las sesiones de los órganos colegiados en tiempo y forma a todos los concejales, y desde el mismo día de la convocatoria pueden acceder a su carpeta en la sede electrónica con los asuntos a tratar. Aún así, igualmente se remite en papel la convocatoria (siempre certificada y con acuse de recibo) para no vulnerar los derechos de los miembros de dichos órganos.*

Asimismo, se informa que pese a la legalidad de las convocatorias, el concejal del grupo Coalición por El Bierzo no asiste prácticamente a ninguna sesión de órganos colegiados ni justifica su falta de asistencia. Su proceder habitual consiste en no acudir y posteriormente solicitar el acceso a los asuntos incluidos en las convocatorias y que ya debería conocer si cumplierse con sus obligaciones como concejal”.

De la respuesta recibida pueden extraerse los siguientes antecedentes:

- Con fecha 4 de septiembre de 2018 (2018-S-RE-30) la Alcaldía formula solicitud al Servicio de Asistencia a Municipios del Consejo Comarcal del Bierzo para que comisione a un secretario para que asista al Pleno ordinario previsto para el día 20, dado que prevé que la plaza de secretaría se encuentre vacante en esa fecha. No remite copia de la respuesta del Consejo a la solicitud.

- El día 6 dicta un Decreto convocando una sesión plenaria extraordinaria y urgente para el 10 de septiembre, a las 10.00 de la mañana, motivando la convocatoria en la *“próxima ausencia en el puesto de Secretaría Intervención, y dificultad para la celebración de Pleno ordinario”*. No aporta copia de las notificaciones de la convocatoria a todos los concejales.

- El Pleno acuerda por mayoría en esa sesión del día 10, a propuesta de la Alcaldía, la *“anulación celebración Pleno ordinario mes de septiembre”*.

- El día 13 de septiembre se envía comunicación al concejal ausente en la reunión plenaria del día 10, informándole que resulta totalmente imposible celebrar el Pleno ordinario del 20 de septiembre. Ninguna referencia se hace al acuerdo adoptado dos días antes, ni a la fecha en que se prevé celebrarlo.

- Con fecha 9 de octubre esa Presidencia convoca una sesión extraordinaria para el 17 de octubre, en primera convocatoria, en el orden del día incluye el apartado ruegos y preguntas. No aporta el acta de la sesión.



- El 4 de diciembre el Alcalde envía otra solicitud (salida nº 113) al Servicio de Asistencia a Municipios del Consejo Comarcal del Bierzo para celebrar la sesión ordinaria prevista para el 20 de diciembre, dado que la secretaría se encuentra vacante.

- El Decreto de convocatoria se firma el 11 de diciembre para celebrar la sesión ordinaria el día 20 de diciembre, como correspondía. No aporta el acta de la sesión.

El análisis de estos hechos lleva a examinar por separado dos cuestiones que se plantean:

a) La suspensión del Pleno ordinario previsto para el día 20 de septiembre de 2018.

Aunque no se envía la copia del acuerdo organizativo, no se discute que el Pleno ordinario debía haberse celebrado el día 20 de septiembre, (además de la documentación obrante en esta Procuraduría en relación con otro expediente resulta que la celebración de los Plenos ordinarios estaba prevista para el tercer jueves de mes).

El Pleno no se celebró ni en esa fecha, ni en ninguna otra, justificando su suspensión en la falta de Secretario, que según su informe cesó el día 12. Las gestiones que la Alcaldía realizó para la asistencia de un Secretario del SAM no dieron como resultado la posibilidad de celebrar el Pleno el día 20, lo cual no se acredita, ya que solo se envía la solicitud (4 de septiembre), no la respuesta de dicho Servicio como le habíamos requerido.

La *“próxima ausencia en el puesto de Secretaría Intervención y dificultad para la celebración de Pleno ordinario”* es la justificación que ofrece la Alcaldía para convocar dos días mas tarde (jueves, 6) un Pleno con carácter urgente (para el lunes día 10), en el que se acuerda, a propuesta suya, no ya aplazar la sesión, sino suspenderla. Según el acta de la sesión *“la Presidencia propone la votación del acuerdo para suspender el Pleno ordinario del mes de septiembre, incluyendo para el próximo de octubre ruegos y preguntas en el orden del día”*. Este asunto no estaba incluido en el orden del día de la sesión que fue convocada para tratar otro tema al que se hará referencia en el apartado b) de esta resolución.

Es más, dos días después de celebrado ese Pleno urgente (el 13 de septiembre, cuando el Secretario ya había cesado) envía una comunicación a un concejal, ausente en esa sesión, para informarle que *“debido a la ausencia del titular de Secretaría pues habrá cesado en el puesto a la fecha de celebración del Pleno y ante la imposibilidad de prestar el servicio de fe pública por parte del Secretario del Servicio de Asistencia a municipios, por vacaciones, resulta totalmente imposible celebrar el Pleno Ordinario fijado para el 20 de septiembre de 2018. No obstante, tan*



pronto como vuelva a la normalidad la situación de la Secretaría, se convocará un pleno extraordinario con idéntico orden del día previsto para el ordinario y con la incorporación del punto de ruegos y preguntas, con la finalidad de no vulnerar sus derechos como Concejal de esta Corporación". Ninguna referencia se hace en la comunicación a la sesión celebrada y al acuerdo adoptado por el Pleno.

Hemos de partir de la regulación establecida en el artículo 21.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL) que atribuye al Alcalde competencia para convocar y presidir las sesiones del Pleno, estando obligado a convocar las sesiones ordinarias en la fecha fijada por el propio Pleno en la sesión extraordinaria convocada a estos efectos en los treinta días siguientes a su constitución.

Se trata de una competencia estrictamente reglada del Alcalde que la ley dispone en forma clara y terminante, sin que, por ello, admita valoraciones del propio Alcalde o del Pleno respecto a la procedencia o improcedencia de su celebración.

El artículo 46.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases de Régimen Local (LBRL) 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. Añadiendo el artículo 46.2 a), que el Pleno celebra sesión ordinaria como mínimo cada tres meses en los municipios de hasta 5.000 habitantes, siendo este el caso.

Por su parte, el artículo 47.1 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, dispone que *"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"*.

El artículo 78.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) también hace referencia a las sesiones ordinarias, que define como aquellas cuya periodicidad está 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"*.



De una interpretación sistemática de esos preceptos resulta que uno de los elementos definitorios de las sesiones ordinarias, en contraposición con las extraordinarias, es la fijación previa por acuerdo de la Corporación de los días en que han de celebrarse, de manera que sean por todos conocidos.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León a la hora de examinar el Reglamento orgánico de una Corporación en la Sentencia de 3 de junio de 2011 declara que *“de los mencionados preceptos resulta no solo que corresponde fijar al Pleno del Ayuntamiento la periodicidad de las sesiones ordinarias del citado Pleno dentro de la previsión legislativa del artículo 46.2.a), (...) sino que también según el citado artículo 47.1 transcrito es obligación del Pleno fijar previamente los días en que dentro de la citada periodicidad deben celebrarse las sesiones ordinarias del Pleno (...)”*.

Una vez fijadas esas fechas han de respetarse, sin perjuicio de que se introduzca también en el acuerdo un cambio de fecha, por ejemplo, cuando coincida en día festivo trasladándolo al siguiente hábil, pero en cualquier caso, las fechas deben estar preestablecidas en el calendario desde el momento en que se adopta por el Pleno el acuerdo sobre el funcionamiento, sin que su determinación admita modulaciones posteriores ni del Alcalde, ni del propio Pleno.

El Alcalde no puede introducir modificaciones en el acuerdo que fija el régimen de sesiones ordinarias, aunque se notifique a todos los concejales el cambio en la fecha prevista, ni el propio Pleno puede suspender una sesión concreta, aunque pueda modificar el acuerdo que establece el régimen de periodicidad de las sesiones ordinarias, siempre que quede predeterminado el programa de sesiones ordinarias a partir del nuevo acuerdo.

En el caso examinado por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Cáceres en la Sentencia de 18 de septiembre de 2017, dictada en un procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales interpuesto contra un Decreto que había acordado aplazar un Pleno ordinario, declara el Juzgado la vulneración del derecho fundamental a de los recurrentes a la participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española y anula el Decreto. El Alcalde había aplazado la sesión ordinaria sin fijación de fecha con la intención de que se celebrase una vez incorporada la nueva secretaria-interventora, pues en ese Pleno debía debatirse y aprobarse, en su caso, un plan económico-financiero, y sería la nueva secretaria-interventora quien lo tramitara y fiscalizara. *“A tenor de los hechos expuestos y relacionándolos con el contenido de los preceptos antes mencionados interpretados teleológicamente, nada*



impediría afirmar que el acuerdo sobre la celebración de las sesiones ordinarias del Pleno pueda introducir un cierto margen de flexibilidad, permitiendo al Alcalde modificarlo dentro de unos límites razonables por concurrir circunstancias especiales que impidiesen el cumplimiento del calendario de sesiones preestablecido debiendo concretarse los motivos que darían lugar a la celebración de la sesión ordinaria en fecha distinta de la prevista (festividades, el decreto de días de luto oficial, etc...) siendo asimismo necesario determinar el día en que debería celebrarse dicha sesión ordinaria o el mecanismo de cálculo del mismo. Sin embargo, de no preverse ello -como ocurre en nuestro caso con el Acuerdo 3º del Pleno del Ayuntamiento de Aldeacentenera, de fecha 6 de agosto de 2016- no es posible que quede al arbitrio del Alcalde la modificación de la fecha de celebración de dichas sesiones, máxime incluso si ni siquiera el motivo que justificó el aplazamiento -debate y aprobación, en su caso, de un plan económico financiero- tuvo lugar, como lo prueba el acta de la sesión del Pleno de 29/4/17.

Permitir al Alcalde modificar arbitrariamente la fecha de los Plenos supone en supuestos como el que nos ocupa la posibilidad de exclusión de algún miembro del Pleno que no pudiera ajustarse al nuevo señalamiento -máxime si como ocurre en el este caso se fija con 3 días de anticipación y para celebrarse el sábado de un puente festivo pues el lunes día 1/5/17 era festivo-, o, incluso la posibilidad de que los asistentes pudieran tener un tiempo mínimo prudencial para la preparación de la sesión, lo cual supone un ataque al ejercicio de su función representativa que vulnera el derecho fundamental de participación política de los recurrentes reconocido en el artículo 23.1 de la CE, pues no debe olvidarse que la participación de los Concejales en las sesiones plenarias es una de las manifestaciones más importantes de dicha función. En consecuencia debe ser estimado el recurso en el buen entendimiento de que se enjuicia un hecho puntual que debe ser desligado del comportamiento de los recurrentes en otros Plenos dentro del conflicto político que sin duda se vive en la Corporación”.

En el caso examinado en este expediente no es que se decida posponerlo para otro día cuando pudiera ser asignado un funcionario de los servicios de asistencia, lo cual sin ajustarse a la normativa expuesta al menos sería coherente con la explicación dada para no convocarlo. Y es que catorce días antes de que llegara el día de su celebración considera que era imposible convocar un Pleno ordinario hasta el siguiente (previsto para el 20 de diciembre), decidiendo en ese momento convocar al Pleno con urgencia para que acuerde no celebrarlo.



El Pleno tiene por atribución la de controlar y fiscalizar los órganos de gobierno municipales, y la no convocatoria de la sesión ordinaria en la fecha prevista priva a los Concejales de esta función, todo lo cual no se consigue incluyendo un apartado de ruegos y preguntas en sesiones que no tienen el carácter de ordinarias y cuya convocatoria ha de motivarse, no pudiendo demorarse los acuerdos que hubieran de adoptarse hasta la celebración de una sesión ordinaria.

En cuanto al escrito de 18 de septiembre de 2018 (registro de entrada nº 414), que según la exposición de los hechos de la reclamación había sido presentado antes de conocer el concejal que el Pleno ordinario no se iba a celebrar, no fue tratado en ninguna sesión plenaria. Aunque más que ruegos, el concejal exponía una serie de actuaciones que consideraba irregulares, debió informarle sobre el tratamiento dado al mismo, sin que pueda estimarse correcto no dar ninguna contestación, también por estar vacante la secretaría, lo que no impidió celebrar otras sesiones plenarias posteriores.

b) La convocatoria y celebración de un Pleno extraordinario y urgente el 10 de septiembre de 2018.

Además de las sesiones ordinarias, el Pleno puede celebrar sesiones extraordinarias, aquellas que convoque el Alcalde o Presidente con tal carácter, por iniciativa propia o a solicitud de la mayoría de sus miembros y sesiones urgentes, cuando la urgencia del asunto o asuntos a tratar no permite convocar la sesión extraordinaria con la antelación mínima exigida por la LBRL.

Precisamente hemos de examinar si concurría la urgencia en aprobar los asuntos incluidos en el orden del día de la sesión de 10 de septiembre, que según la convocatoria eran los siguientes:

A) Parte resolutive.

1. Aprobación del acta de la sesión anterior.
2. Expediente 34/2018. Aprobación Cuenta General 2017.

B) Actividad de control

3. Informes de Presidencia.

C) Ruegos y preguntas.



4 Ruegos y preguntas.

El acta de la sesión refleja que el Pleno acordó además de anular la celebración del Pleno ordinario del mes de septiembre (sin estar incluido en el orden del día), aprobar la cuenta general de 2017. Ni la aprobación del acta, o la parte dedicada al control (informes y ruegos y preguntas) son puntos que deban incluirse en las sesiones urgentes.

Las sesiones extraordinarias y urgentes se definen como las convocadas por el Alcalde o Presidente cuando la urgencia del asunto a tratar no permite convocar la sesión extraordinaria con la antelación mínima exigida por la LBRL.

El plazo de antelación establecido para la convocatoria del Pleno constituye una de las condiciones que resultan necesarias para el debido ejercicio del derecho de participación política del artículo 23 de la Constitución Española, de modo que su limitación sin la debida justificación comporta una infracción de dicho derecho fundamental.

Según se desprende del artículo 46.2 b) de la 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 TRLRL, respecto a la urgencia, que ha de ser debidamente motivada. 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 (artículo 79 ROF).

La apreciación de la urgencia no es una facultad discrecional y por lo tanto no basta con que sea apreciada por el Presidente, incluso aunque sea ratificada luego por el Pleno antes del comienzo de la sesión. La jurisprudencia tiene declarado que su concurrencia, y no la valoración que de ella haya hecho el órgano municipal, está sujeta al control jurisdiccional.

Esto ya priva de validez al argumento de que los recurrentes tuvieron a su disposición en las dependencias municipales los expedientes correspondientes a los asuntos que debían ser tratados. No basta con eso, es necesario que dispongan para su examen del tiempo legalmente establecido cuando la convocatoria de urgencia no está debidamente justificada.

“La convocatoria de urgencia ha de cumplir el requisito formal de su ratificación por el Pleno municipal, pero tampoco solo esto es suficiente. Es necesario que las razones aducidas para dicha urgencia tengan por su propia naturaleza entidad suficiente para explicarla, esto es,



que evidencien que no era posible o conveniente la observancia del plazo de antelación que rige como norma general”. (SSTS 27 de junio y 12 de julio de 2007).

En el caso de la sesión de 10 de septiembre de 2018 (lunes), se convocó por esa Alcaldía el día 6 (jueves), por tanto solo mediaba un día hábil (viernes) entre la convocatoria y la celebración, por ello se convocó con carácter urgente. Ahora bien para que dicha convocatoria fuera válida debería concurrir la urgencia que justificaba su convocatoria, que a todas luces no concurría, pues la aprobación de la cuenta general de 2017 podía tratarse por el Pleno respetando el plazo de dos días hábiles de antelación.

Aun teniendo en cuenta el plazo fijado para la aprobación de la cuenta general, antes del 31 de octubre, nada obligaba a celebrar una sesión el día 10 de septiembre, ni a convocarla sin respetar el plazo mínimo de dos días hábiles.

En definitiva, no aparece justificada objetivamente la declaración de urgencia en la convocatoria de la sesión que se examina, en tanto no se desprende que su consideración no pudiera ajustarse al régimen general de convocatoria de las sesiones extraordinarias (estaba previsto convocar una en el mes de octubre), incluso de las ordinarias (recordemos que la sesión anulada debía celebrarse el 20 de septiembre).

Precisamente esa inexistencia de la urgencia para la convocatoria del Pleno y la doctrina del Tribunal Supremo determinan la declaración de nulidad de la convocatoria y los acuerdos adoptados. Puede recordarse a estos efectos la doctrina aplicada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la Sentencia de 25 de septiembre de 2017, al examinar el derecho de un diputado a la participación en asuntos públicos infringido por la convocatoria de una sesión extraordinaria y urgente para aprobar el presupuesto de una Diputación Provincial. Señala el Tribunal que no comparte *“la doctrina de la mera irregularidad tradicional en nuestro derecho actualmente recogida en el artículo 48. 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (...) bajo la idea de que el actor, miembro al parecer único de un grupo provincial en la Excm. Diputación, pudo llevar a cabo actuaciones respecto de los presupuestos, presentando enmiendas, lo que, ciertamente, puede entenderse como ausencia de un total quebranto de sus derechos fundamentales, pero que no puede ser una suerte de eximente para el mal hacer administrativo de la Corporación, pues, precisamente los grupos pequeños, que han llegado a las Corporaciones con la misma legitimidad que los más numerosos, por sus más reducidas dimensiones, no deben ser*



menoscabados en sus derechos, sino, en todo caso, ver facilitada su labor conforme la doctrina del artículo 9.2 de la Constitución Española y no exigiéndoles, de hecho, un esfuerzo suplementario a sus escasos miembros, a quienes el análisis de los presupuestos debe, por pura lógica, suponer un problema ciertamente complejo si desean desarrollar su labor con el cumplimiento de su conciencia ciudadana y personal”.

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**:

- Deberá el Pleno adoptar el acuerdo que inicie el procedimiento de revisión de oficio de los acuerdos adoptados por dicho órgano en la sesión plenaria extraordinaria y urgente celebrada el día 10 de septiembre de 2018.

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.

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

Fdo.: Tomás Quintana López