



León, 3 de julio de 2019

Ayuntamiento de XXX

XXX (ZAMORA)

Asunto: Convocatoria de sesiones plenarias. Sesión de 28/03/2018. / Resolución.

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 **20181082**, referencia a la que rogamus haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Dicho expediente cuestionaba la práctica de las notificaciones de las convocatorias de sesiones plenarias a los concejales de esa Corporación, manifestando el autor de la queja que en ocasiones no se respetaba el plazo mínimo de antelación que debe mediar entre la notificación de la convocatoria y su celebración.

Concretamente se refería el reclamante a la sesión ordinaria del Pleno celebrada el día 28 de marzo de 2018 (miércoles), cuya notificación se había entregado a varios concejales el 23 (viernes), estando cerrada la Secretaría los lunes y martes, por lo que no habían dispuesto del tiempo mínimo establecido para consultar los expedientes que iban a ser tratados.

Esta circunstancia fue advertida por algunos de los concejales antes del Pleno, en dos escritos presentados los días 24 y 26 de marzo en el Registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora (nº 201810900013498 y 201811600008901).

Admitida a trámite la queja e iniciada la investigación oportuna, se solicitó del Ayuntamiento información sobre los siguientes extremos:

- Si con carácter habitual se respetaba el plazo mínimo de antelación requerido para convocar a los concejales a las sesiones plenarias que no fueran urgentes y, si se había adoptado alguna medida en caso de que la oficina de Secretaría no estuviera abierta los días previos a la celebración.

- Fecha en la que se había notificado la convocatoria de la sesión de 28 de marzo de 2018 y remisión de una copia del recibo que acreditara su recepción.

- Informe sobre el horario habitual de Secretaría y, en particular, si había estado abierta entre los días 23 y 28 de marzo de 2018.

- Si había emitido una resolución formal frente a los escritos dirigidos al Ayuntamiento por varios concejales, presentados en el Registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora (nº 201810900013498 y 201811600008901).



La respuesta de la Alcaldía señala que *“siempre se ha respetado el plazo mínimo de las convocatorias a las sesiones y los expedientes han estado en la Secretaría a disposición de los concejales”*.

En cuanto a la convocatoria de sesión ordinaria de 28 de marzo de 2018, expone que la notificación se había recibido por los concejales el 23 de marzo. Aporta copia del Decreto de convocatoria emitido el 22, el cual no menciona que los documentos estuvieran a disposición de los corporativos, y la diligencia que acredita que la recibieron el viernes 23. No envía el acta de la sesión.

Manifiesta que *“la Secretaría ha estado siempre abierta en los días previos a la celebración de una sesión de Pleno para que los concejales puedan consultar los expedientes que conforman el orden del día de la sesión”*. Se remite al contenido del informe enviado a la Subdelegación del Gobierno en Zamora el 30/05/2018:

“En relación con la sesión ordinaria de 28 de marzo de 2018, notificada el día 23, existen dos días hábiles entre la convocatoria y la celebración por lo que se cumplen los requisitos legales de la misma. El propio día de celebración del Pleno, fijado a las 18.00 horas, la Secretaria se encontraba en el Ayuntamiento desde las 15.30, sin que haya acudido ningún concejal de la oposición a consultar o solicitar copia de los expedientes del Pleno”.

En cuanto a los escritos formulados por los concejales que advertían contra los acuerdos adoptados en la sesión, afirma que *“no se consideró oportuna su contestación dado que la convocatoria cumplía con las determinaciones legales”*.

A la vista de esta respuesta se ha considerado preciso realizar algunas consideraciones, aún teniendo en cuenta que afirma que con carácter general se cumplen las normas sobre convocatoria de las sesiones, ciñéndonos al análisis del caso concreto planteado, el de la sesión ordinaria convocada para el día 28 de marzo de 2018.

Debemos comenzar indicando que los concejales presentaron de modo expreso dos reclamaciones, con cita de los preceptos aplicables, por lo que con independencia de su pertinencia o no, el Pleno necesariamente debió resolverlas.

La norma general establecida en el artículo 46.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), artículo 47.2 del 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 (TRRL), y en el artículo 80.4 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), determina que la convocatoria de sesiones plenarias ha de hacerse, al menos, con dos días hábiles de antelación al de su celebración, salvo los supuestos de urgencia debidamente motivada. El plazo mínimo tiene su justificación en la necesidad de facilitar a los concejales el tiempo necesario para conocer los asuntos a tratar, estando motivada la excepción por la naturaleza urgente de determinados asuntos, que requieren una solución perentoria.



El citado artículo 46.2 b) LBRL dispone: *“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”*.

Por su parte, el artículo 84 ROF establece: *“Toda la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día que debe servir de base al debate y, en su caso, votación deberá estar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría”*.

La lógica del funcionamiento del Pleno impone que sus miembros puedan disponer de tiempo real y efectivo para preparar las sesiones y decidir el sentido de su voto. El tiempo de antelación de la convocatoria obedece a la necesidad de que dispongan, materialmente, de un tiempo mínimo y suficiente para ilustrarse y reflexionar sobre los asuntos sometidos a su consideración.

Entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una Corporación municipal se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación y la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores funciones.

De ahí que el incumplimiento de la puesta a disposición de la documentación con dicha antelación pueda ser causa de nulidad, por tratarse de una circunstancia que puede lesionar un derecho susceptible de amparo constitucional residenciado en el artículo 23 de la Constitución Española [artículo 47.1.a) de la Ley 39/2015]. Es pacífica en la jurisprudencia la interpretación según la cual no se han de computar en esos dos días hábiles ni el día de la entrega de la citación, ni tampoco el día en que se celebre el acto.

Para asegurar la formación libre de la voluntad del Pleno, la LBRL establece con carácter básico que la documentación ha de estar a disposición de los concejales en la Secretaría, aunque tampoco ha de entenderse que deba estar abierta a cualquier hora dentro de esos dos días (incluso por la noche).

Es función del Secretario, incluida entre las que le corresponden como fedatario público, notificar las convocatorias de las sesiones que celebre el Pleno y custodiar desde el momento de la convocatoria la documentación íntegra de los expedientes incluidos en el orden del día y tenerla a disposición de los miembros del respectivo órgano colegiado que deseen examinarla, así lo establece el artículo 3.2 apartados b) y c) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, que regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter nacional.

En el presente caso, la entrega de la citación se realizó el viernes, luego excluidos el sábado y domingo (inhábiles) el plazo comenzó a computar a partir del lunes -primer día hábil siguiente al de la notificación-, por tanto habrían transcurrido dos días hábiles (lunes y martes) entre la convocatoria y la celebración de la sesión (miércoles).



Aunque haya transcurrido ese plazo mínimo entre la recepción de la convocatoria y la celebración de la sesión, lo que se discute en este supuesto es si durante todo ese tiempo los documentos estuvieron a disposición de los miembros del órgano colegiado en la Secretaría y, en caso de no ser así, los efectos que se derivan de esa particular vulneración legal.

Precisamente este es el punto en el que existe discordancia, pues según el reclamante las oficinas estuvieron cerradas tanto el lunes como el martes ya que el funcionario encargado de la Secretaría no acudió a las oficinas ninguno de esos dos días, siendo el horario normal de apertura los miércoles y jueves de 15.30 a 18.30 horas.

El informe remitido a esta Procuraduría no indica cuál era el horario de Secretaría en aquella fecha e insiste en señalar que siempre ha estado abierta los días previos a la celebración de una sesión, lo cual puede suponer que lo haya estado en algún momento anterior, pero no que lo haya estado durante todo ese mínimo exigido. Además, con respecto a esta concreta sesión, ni el Decreto de la convocatoria señala que los expedientes estuvieran a disposición de los concejales (ni el tiempo, ni el lugar), ni en su informe señala que lo estuvieran precisamente los días 26 y 27 marzo. Es mas, en ese informe que remite a la Subdelegación del Gobierno en Zamora, manifiesta que el día de la celebración del Pleno la Secretaria se encontraba en el Ayuntamiento desde las 15.30 horas, estando convocada a las 18 horas, sin que ningún concejal acudiera en ese espacio temporal a consultar o solicitar copia de los expedientes, con lo que parece considerar suficiente que haya estado esa tarde abierta la Secretaría para dar por cumplido el trámite.

Aunque la Secretaría hubiera estado abierta horas antes del Pleno, nada se indica sobre los dos días hábiles anteriores, es decir, no se informa si lo estuvo durante el tiempo mínimo establecido para que los concejales pudieran informarse sobre los asuntos a tratar.

En cualquier caso el Pleno hubiera debido resolver la impugnación de los acuerdos adoptados en la sesión de 28 de marzo de 2018, teniendo en cuenta que en caso de que la Secretaría hubiera permanecido cerrada los días 26 y 27, se habría producido una restricción del derecho de los concejales recurrentes a participar en los asuntos públicos y con ello la nulidad de los acuerdos adoptados en la sesión.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 04/02/2009 estima el recurso presentado por unos concejales que no habían podido examinar los expedientes tratados de una sesión durante los dos días hábiles anteriores por haber estado cerradas las oficinas y declara la nulidad de los acuerdos. Precisa el Tribunal lo siguiente: *“Por supuesto que la declaración de habilidad de una fecha o plazo no es igual a la apertura de la oficina o prestación del servicio de atención al público, pero sí comporta la prestación de aquellos servicios imprescindibles para el ejercicio de derechos o realización de actuaciones que no pueden demorarse sin causar lesión a los interesados.*



Cuando por razones de organización, funcionamiento o calendario del personal al servicio de la Administración Pública las oficinas de esta permanecen cerradas en fechas declaradas hábiles, a la Administración corresponde habilitar (no improvisar) los medios para que los derechos de los ciudadanos, y con más razón los de sus representantes (artículo 23.2 Constitución) puedan ejercerse en esas fechas sin merma de su contenido protegido por las normas”. Y añade “no es óbice a esa apreciación el hecho de que el mismo día de la convocatoria los concejales hubiesen obtenido la documentación correspondiente a los asuntos incluidos en el orden del día, pues el hecho es que en los dos días hábiles siguientes no tuvieron la oportunidad efectiva de ejercer sus derechos de información o consulta reconocidos por las normas; no otra es la finalidad de ese lapsus mínimo entre la fecha de la convocatoria y la de celebración del Pleno”.

Finalmente le informamos que a partir de la entrada en vigor del capítulo II (artículos 7 a 21) de 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, es decir, a partir de la constitución de las nuevas Entidades locales, los servicios administrativos de las entidades locales están obligados a facilitar información “cuando se trate del acceso de cualquier miembro a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte (artículo 12.2). Sobre la forma de realizar la consulta expresamente se refiere el artículo 13 a que “el examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria”, por tanto en la Secretaría de la Corporación.

En consecuencia si el horario del Secretario o de apertura de las oficinas de esa Entidad impiden asegurar el cumplimiento de la obligación de tener a disposición de los miembros de la Corporación los documentos de los asuntos que van a ser tratados en una sesión, deberá acordar alguna medida para cumplir las exigencias derivadas del derecho constitucional a la participación a las que nos hemos referido.

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 esa Corporación resolver la impugnación de la sesión del Pleno celebrada el 28 de marzo de 2018 formulada por algunos de sus miembros (registro de entrada nº 201810900013498 y 201811600008901, Registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora) de conformidad con las normas expuestas.

- En lo sucesivo debe garantizar en todo caso que los expedientes incluidos en el orden del día de una sesión plenaria están a disposición de los concejales en la Secretaría de la Corporación desde la convocatoria hasta la celebración, siendo



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

uno de los supuestos de acceso directo de los ediles a la documentación obrante en los archivos.

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
Tomás Quintana López