



León, 11 de julio de 2019

**Ayuntamiento de XXX**

**XXX (LEÓN)**

**Asunto: Convocatoria de sesiones plenarias ordinarias. / 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 **20181541**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Constituye el objeto del expediente el presunto incumplimiento del régimen de periodicidad de las sesiones ordinarias del Pleno durante el mandato anterior.

El Pleno había acordado con fecha 23/06/2015 celebrar sesiones ordinarias cada tres meses, el último jueves hábil de cada trimestre natural, a las 20 horas. El mismo acuerdo establecía que *“por circunstancias debidamente justificadas se podrá adelantar o retrasar la fecha de celebración, sin que exceda de siete días naturales”*.

En la reclamación se hacía referencia al incumplimiento de estas previsiones en diversas ocasiones, por ejemplo, no convocando la sesión ordinaria de 29/03/2018, pese a que algunos miembros de la Corporación habían solicitado que tuviera lugar aun en día distinto. Se aportaban copias de las solicitudes dirigidas a la Alcaldía, presentadas en el Registro municipal con fechas 21/05/2018 (nº 345), 07/06/2018 (nº 398) y 27/06/2018 (nº 462) y al funcionario encargado de la Secretaría, presentadas con fechas 07/06/2018 (nº 399) y 27/06/2018 (nº 463).

En otras ocasiones las sesiones habían sido aplazadas o convocadas en fecha distinta a la prevista, así había ocurrido con las siguientes:

- La que correspondía celebrar el 30/06/2016, aplazada por Decreto de 28/06/2016 y convocada para el día 28/07/2016.
- La fijada para el día 29/09/2016, aplazada por Decreto de 26/09/2016 y convocada para el día 13/10/2016.
- La correspondiente al día 28/09/2017, convocada para el día 05/10/2017.
- La fijada para el día 28/06/2018, aplazada por Decreto de 25/06/2018.



El argumento empleado para decretar el aplazamiento había sido la pendencia de asuntos que habían de conformar el orden del día que correspondía fijar a la Alcaldía, a fin de evitar la celebración de un Pleno extraordinario en el mismo mes.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó de V.I. información sobre las fechas en las que el Pleno hubiera celebrado sesiones ordinarias desde el año 2016, y si la Alcaldía había aplazado la convocatoria de alguna o la había convocado en fecha distinta, justificado su aplazamiento. También se requería información sobre la respuesta formal dictada frente a las solicitudes de convocatoria formuladas por algunos concejales.

En atención a dicha petición, señala en su respuesta que desde el acuerdo de 23 de junio de 2015 se habían celebrado sesiones plenarias ordinarias cada tres meses de manera regular.

Hace referencia únicamente a *“la primera sesión del año 2018 prevista para el último jueves del mes de marzo, al ser día festivo, se tenía previsto trasladar al siguiente jueves hábil, el día 5 de abril”* aunque después no se convocó por traslado del funcionario encargado de la Secretaría; admite que el cese se produjo el 25/04/2018, aunque antes debió ocuparse de otros asuntos y disfrutó las vacaciones pendientes.

Continúa señalando que *“al no poder convocarse el Pleno para el día 5 de abril, ni en la fecha máxima de aplazamiento, 7 días posteriores, al 12 de abril del presente año, por encontrarse de vacaciones la secretaria titular; además los asuntos a tratar al no ser de urgencia manifiesta, se decide no convocarlo y trasladar dichos asuntos al segundo pleno ordinario, que correspondería el último jueves de junio, día 28, en el segundo trimestre del año en curso, evitando la celebración de un pleno extraordinario innecesario.*

*Este aplazamiento se comunicó a los Grupos de la oposición por escrito y se explicó por parte de la secretaria el porqué de la imposibilidad de la convocatoria del mismo.*

*En el plazo de tiempo entre Pleno y Pleno, los grupos de la oposición que lo han solicitado han tenido en tiempo y forma, como no podía ser de otra manera, acceso a toda la información requerida al Ayuntamiento”.*

Expone algunas dificultades como la incorporación de nuevo personal y la implantación de la Administración Electrónica, aunque insiste en que *“han tenido toda*



*la información solicitada que necesitaban para hacer su trabajo de control”.*

Con respecto de las reclamaciones, se les explicó personalmente por parte de la Secretaría el porqué del aplazamiento y a las posteriores reclamaciones, no dio respuesta por estar la Secretaria ausente, en un caso, y en otro por acabar de tomar posesión la tercera Secretaria, dándose la oportuna explicación en el Pleno de junio.

*Concluye que “fueron causas de fuerza mayor las que obligaron a la no convocatoria del Pleno ordinario de fecha 5 de abril, históricamente no se ha dejado de celebrar ningún Pleno ordinario, los asuntos a tratar no eran de urgencia y se trasladaron al siguiente Pleno ordinario, nunca se ha negado acceso a información a los Grupos de la Oposición con el fin de que puedan ejercer su labor de control sobre este equipo de gobierno. Pero lo principal es que el día 5 de abril y la semana posterior no se pudieron (sic) celebrar Pleno Ordinario por no tener asistencia de Secretaria en el Ayuntamiento para la celebración del mismo”.*

Aunque considera que la celebración de sesiones plenarias se ajustó a las previsiones del acuerdo organizativo, del análisis de la información obrante en el expediente resulta que no fue así, pues una de esas reuniones no se celebró (29/03/2018), otras tres se aplazaron (30/06/2016, 29/09/2016, 28/06/2018) y una se convocó en fecha distinta (05/10/2017).

Como consecuencia de ese cambio de fechas, en algunos casos transcurrieron más de tres meses entre una sesión y la siguiente.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, se ha considerado procedente darle traslado de las siguientes consideraciones:

Los órganos colegiados de las entidades locales funcionan en régimen de sesiones ordinarias preestablecidas, la expresión de “periodicidad preestablecida” indica que son ordinarias las sesiones que se celebren en los días y a la hora previamente fijada en el acuerdo que establece el régimen de funcionamiento y que debe adoptarse en los treinta días siguientes a la sesión constitutiva.

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 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".*

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"*.

Y por último, 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) dispone que: *"Son sesiones ordinarias 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"*.

El artículo 21.1.c) de la LBRL atribuye al Alcalde competencia para convocar y presidir las sesiones del Pleno, sin embargo el Alcalde está obligado a convocar sesión ordinaria del Pleno dentro del plazo legal expuesto y, además, en la fecha concreta que el Pleno haya acordado en aquella sesión extraordinaria posterior a su constitución.

La jurisprudencia ha declarado que las sesiones ordinarias han de celebrarse con la periodicidad establecida, la no convocatoria o no celebración de las sesiones ordinarias en las fechas prefijadas vulnera el derecho fundamental del artículo 23 de la Constitución Española de participación en los asuntos públicos (entre otras, SSTS 5-6-1987, 9-6-1988 y 18-2-1991).

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

La ley establece un mínimo que debe respetarse a la hora de establecer el acuerdo atendiendo a la población del municipio, en los municipios que no superan los 5.000 habitantes, como es el caso, ese mínimo se fija en tres meses, lo cual significa que



entre una sesión ordinaria y la siguiente no puede transcurrir más tiempo del señalado, pero no equivale a que se celebre una sesión al trimestre a criterio del Alcalde.

De lo expuesto resulta que durante el mandato anterior se infringió esta regulación de las sesiones ordinarias del Pleno, vulnerando de este modo el derecho de los concejales a la participación política.

El hecho de que durante ese tiempo pudieran ejercer los miembros de la Corporación el derecho de acceso a la información no puede justificar la lesión de un derecho distinto, el de participar en las sesiones plenarias, aunque ambos forman parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la participación política.

Tampoco los demás motivos alegados en el informe municipal pueden ser acogidos a la hora de justificar la infracción legal del régimen de sesiones ordinarias del Pleno.

Las sesiones ordinarias del Pleno son el instrumento inmediato y común de control de la actuación de la Alcaldía en todos sus aspectos, a estos efectos el artículo 46.2 e) de la LBRL determina: *“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”*.

Una vez determinado el calendario de fechas de celebración, no puede variarse, aun estando de acuerdo todos los concejales, ni puede quedar al arbitrio del Alcalde celebrarla un día u otro, aunque sea competencia suya fijar el orden del día, esta facultad no ampara el cambio de fecha o la naturaleza de las sesiones.

La urgencia de un asunto o la imposibilidad de retrasar su adopción hasta la celebración de la siguiente sesión ordinaria, son motivos que justifican la convocatoria de otro tipo de sesiones (urgentes o extraordinarias) que suponen una excepción al régimen común de las sesiones ordinarias.

Es obligación del Alcalde convocar las sesiones plenarias ordinarias aunque no existan asuntos que tratar en la parte resolutive del orden del día, con la necesaria inclusión de la parte dedicada al control de los demás órganos de la Corporación, garantizando así la participación de todos los concejales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones. Esta parte de control no está prevista en el caso de las sesiones



extraordinarias ni de las urgentes.

Por este motivo no es adecuado introducir ningún margen de indefinición en el acuerdo que impida conocer de antemano las fechas en las que el Pleno ha de reunirse, como ocurre con la expresión utilizada en el acuerdo de 23/06/2015, que permitía *“por circunstancias debidamente justificadas ... adelantar o retrasar la fecha de celebración, sin que exceda de siete días naturales”*.

En supuestos de ausencia del funcionario encargado de la secretaría, está prevista su sustitución, pudiendo la Entidad solicitar de los Servicios de Asistencia de la Diputación Provincial que comisione a un funcionario para éste u otros cometidos especiales de carácter circunstancial que deban ser atendidos.

La no convocatoria de las sesiones ordinarias cuando proceda supone no sólo la vulneración del derecho a la participación política de los concejales, además, constituye una actuación material o vía de hecho plenamente fiscalizable por la jurisdicción contencioso-administrativa incluso a través del procedimiento de protección de los derechos fundamentales.

Son numerosas las Sentencias que hacen referencia al carácter predeterminado de las sesiones ordinarias y su definición frente a las extraordinarias y a las urgentes, por ejemplo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 08-06-2015: *“Los miembros del Pleno son plenamente conscientes de cuando van a celebrarse las sesiones ordinarias (aquellas cuya periodicidad está preestablecida) y ajustan a dicha planificación su agenda. Pero no sucede lo mismo con las extraordinarias que requieren una resolución del Alcalde con tal carácter”*. (En el mismo sentido, la STSJ de Galicia de 9-3-2016).

Al calificar las sesiones plenarias ordinarias como de periodicidad preestablecida, se está estableciendo una garantía, no sólo para los concejales, también para los ciudadanos que pueden asistir a las sesiones, consistente en la fijación y declaración previa de determinados días al año, ya señalados expresamente para su conocimiento y, a partir de éste, pueden programar sus actividades públicas y privadas, bajo la premisa de ese previo conocimiento.

El mero hecho de no cumplir con el calendario fijado constituye, por sí mismo, una perturbación al correcto funcionamiento de la Corporación.

Como quiera que en estas fechas se habrá celebrado o estará próxima a



celebrarse la sesión extraordinaria en la que debe el Pleno fijar el calendario de sesiones para el nuevo mandato, deberá tener en cuenta las anteriores consideraciones y convocarlas en la fecha prefijada por el Pleno.

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**:

- **Debió convocar sesiones ordinarias del Pleno con la periodicidad mínima establecida en el acuerdo vigente durante el mandato anterior.**
- **El acuerdo que el Pleno adopte en los treinta días siguientes a la sesión constitutiva deberá establecer la fecha y horario concretos de celebración de las sesiones ordinarias, con el límite legal expuesto.**
- **Debe convocar esa Alcaldía las sesiones ordinarias del Pleno según el calendario prefijado por este órgano para el mandato que comienza.**

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