



Ayuntamiento de XXX
XXX
(Ávila)

Asunto: Sesión plenaria de 4/10/2019 / 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 **4615/2019**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El escrito que dio origen al expediente exponía diversas cuestiones referidas a la convocatoria y desarrollo de la sesión ordinaria del Pleno de 4/10/2019: su celebración en fecha distinta a la prevista, las interrupciones durante la intervención de un concejal, la falta de contenido de la parte dedicada al control del equipo de gobierno, la ausencia de ruegos y preguntas y la falta del turno de intervención del público asistente.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas.

En atención a dicha petición de información se remitió informe, a la vista del cual se ha considerado preciso realizar las siguientes consideraciones.

a) Sobre el aplazamiento de la sesión plenaria ordinaria.

Reconoce el informe que la fecha prevista para celebrar el Pleno ordinario era el 27/09/2019, aunque fue aplazado al día 4/10/2019 en virtud del Decreto de la Alcaldía de 19/09/2019.

En la petición de información que esta Procuraduría le dirigió le pedimos que expusiera las razones que hubieran justificado la modificación de la fecha de celebración del Pleno ordinario.

También se pedía aclaración sobre la constancia del asiento de salida del Registro municipal, aunque nada menciona en su respuesta, sin que sea preciso incidir en ello puesto que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el artículo 16, señala, con respecto a al Registro electrónico, que *“se podrán anotar en el mismo, la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares”*, de lo que se deduce que no es obligatoria.

Con respecto a la justificación del cambio de fecha expone que *“dado que el propio Alcalde y Teniente de Alcalde se encontraban fuera de la localidad y mediando*



previo Decreto de la Alcaldía justificando la situación y argumentando siempre y en todo caso la normativa y jurisprudencia de aplicación a tales efectos, fue por lo que se procedió a convocar el Pleno ordinario para el citado día 4 de octubre de 2019, sin desdibujar la periodicidad de los plenos ordinarios a tenor de lo dispuesto en el artículo 46.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local”.

Sin embargo, la motivación alegada en el Decreto de convocatoria era la siguiente: *“Advertida la existencia de circunstancias personales de carácter excepcional y puntual que me impiden como Alcalde asistir al Pleno Ordinario tal y como prevé el artículo 21.1 c) de la Ley de Bases de Régimen Local y 41.4 del ROF a los que me remito, en el citado día 27 de septiembre, por encontrarme del 22 de septiembre al 28 de septiembre de 2019, fuera de la localidad”.*

El Decreto se refiere únicamente a la ausencia de la Alcaldía, mientras que el informe enviado a esta Procuraduría alega su ausencia y la del Teniente de Alcalde, quien legalmente habría de sustituirle. El invocar *“circunstancias personales...me impiden como Alcalde asistir”* no constituye ninguna causa legal para poder alterar la fecha de una sesión del máximo órgano representativo de la entidad, pues ninguna norma la ampara, lo que sí prevé es la sustitución del Alcalde en caso de ausencia.

El artículo 23.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), establece que los Tenientes de Alcalde sustituyen al Alcalde, por el orden de su nombramiento, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad. El Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) especifica que se requiere delegación expresa (artículo 47. 2) por Decreto que habrá de ser publicado en el BOP, aunque cuando el Alcalde se ausente del término municipal por más de veinticuatro horas sin haber conferido la delegación, o cuando por causa imprevista le hubiere resultado imposible otorgarla, le sustituirá, en la totalidad de sus funciones, el Teniente de Alcalde a quien corresponda, dando cuenta al resto de la Corporación.

Precisamente el acta de esta sesión celebrada el 4/10/2019 refleja en el apartado correspondiente a la dación de cuentas el *“Decreto de delegación de competencias de fecha 20 de septiembre 2019 a favor de D. (...) por periodo vacacional del Sr. Alcalde (...) del 22 al 28 de septiembre 2019”*, y además el Decreto de delegación de la totalidad de sus funciones en el Teniente de Alcalde fue publicado en el BOP XXX, luego en su ausencia pudo y debió celebrarse la sesión presidida por el Teniente de Alcalde.

Señala también su informe que al tratarse de un municipio con población inferior a 5.000 habitantes, el Pleno debía celebrar sesión ordinaria como mínimo cada tres meses. Cita el artículo 78 ROF, incluso hace referencia a la posibilidad de que el Pleno



modifique el acuerdo inicial sobre el régimen establecido, aunque a renglón seguido destaca *“no es el supuesto que nos ocupa, puesto que no se pretende modificar dicha periodicidad, sino que de forma excepcional se cambiase la fecha de una sesión ordinaria plenaria, puesto que ha de reseñarse que la convocatoria del Pleno corresponde en exclusiva al Alcalde, de conformidad con el artículo 80 del ROF. (...) Por tanto, la competencia para convocar el Pleno a sesión, ya ordinaria, ya extraordinaria, es competencia exclusiva del Alcalde. Este artículo impone como único requisito que la convocatoria del Pleno se notifique a los concejales con dos días hábiles antes de su celebración”*.

En apoyo de este razonamiento menciona la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 15 de enero de 1999, que señala que *“por sí misma la alteración de la fecha y hora de la celebración de la sesión ordinaria no supone la nulidad radical del acta”*.

Añade que *“el Alcalde, como órgano competente para convocar las sesiones, podrá modificar el día de celebración de la sesión ordinaria si lo estima conveniente, motivándolo adecuadamente, pero sin tener que obtener el consentimiento de la oposición para modificar el día de la sesión, sino que podrá hacerlo sin más, cumpliendo eso sí todos los plazos de convocatoria. Por ello, bastará con un Decreto motivando el cambio de día de celebración del pleno ordinario, previa consulta con los portavoces de los grupos políticos”*.

Los preceptos que regulan el régimen de funcionamiento del Pleno, el artículo 46.1 de la LBRL, 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, y el artículo 78.1 del ROF, hacen referencia a la periodicidad preestablecida de las sesiones ordinarias de ese órgano, conforme al acuerdo que el propio Pleno adopta en la sesión celebrada dentro de los treinta días siguientes a la sesión constitutiva, que debe respetar un mínimo temporal fijado en función de la población, en este caso, cada tres meses.

El artículo 21.1 c) de la LBRL atribuye al Alcalde competencia para convocar y presidir las sesiones del Pleno, sin embargo 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 (es cierto que el propio Pleno puede modificar ese acuerdo con los mismos límites y exigencias).

La jurisprudencia tiene establecido que 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.



Es lógico que a la hora de establecer las fechas de las sesiones ordinarias por el Pleno se trate de coordinar las necesidades de la Corporación, incluso otras circunstancias como la coincidencia con fiestas, pero una vez fijadas esas fechas han de respetarse, sin perjuicio de que se introduzca también en el acuerdo un cambio de fecha (también predeterminado), 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.

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.

De ahí que este régimen no pueda subordinarse a motivos personales de los miembros de la Corporación, teniendo en cuenta además que 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.

Cita en su informe la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 15/01/1999 que resuelve un recurso contra un acuerdo adoptado en una sesión convocada en día distinto de la que correspondía bajo la ficción de tratarse de una sesión extraordinaria. Según esta Sentencia *“es cierto que la convocatoria y la posterior celebración de la sesión del Pleno conculca el precepto contenido en el art. 78.1 del RD 2568/86”*, aunque en el caso concreto llega a la conclusión de que no concurrían todos los requisitos para apreciar la nulidad de los acuerdos adoptados *“hemos de concluir que por sí misma la alteración de la fecha y hora de celebración de la sesión ordinaria no supone la nulidad radical del acta, ya que la convocatoria se efectuó por el órgano competente, con la antelación legalmente prevista a efectos de que pudieran asistirlos miembros de la Corporación, se señaló un orden del día, y el recurrente no sufrió indefensión... aunque sí considera que debe anularse una cuestión introducida por el trámite de urgencia”*.

Son numerosas las Sentencias que consideran que la omisión de una sesión ordinaria del Pleno vulnera el derecho de los concejales a la participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el supuesto que analiza en la Sentencia de 18/03/2016, destaca que *“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 tan capital función. El artículo 46.2 a) de la LBRL no deja lugar a dudas al establecer la celebración de una sesión ordinaria mínima en función del número de habitantes, celebración que no puede quedar al arbitrio del Alcalde".

En la misma línea la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 8/09/2016 "en ningún caso puede quedar al arbitrio del Alcalde la modificación de la fecha de celebración de dichas sesiones, -como sucede en este supuesto, donde no se especifican las circunstancias que le permitirían hacer uso de dicha facultad- ya que, de lo contrario, en algunos supuestos, podría llegarse, incluso, a excluir a algún miembro del Pleno que no pudiera ajustarse a la nueva planificación, privándole así del ejercicio de su función representativa -hay que recordar que la participación de los Concejales en las sesiones plenarias es una de las manifestaciones más importantes de la función representativa que tienen encomendada por la Ley, motivo por el que las normas jurídicas aplicables en esta materia son especialmente rigurosas en su ordenación (vid., como ejemplo, el art. 46.2 de la LBRL)"

También parece relevante recoger los argumentos expuestos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 3/06/2011, a la hora de examinar la legalidad de algunos preceptos de un reglamento orgánico municipal, en concreto, los que regulan las sesiones ordinarias del Pleno. El Tribunal llega a las siguientes conclusiones:

"Según lo dispuesto en el art. 46.2 a) de la LBRL 7/1985 no ofrece ninguna duda que corresponde al Pleno de la Corporación fijar la periodicidad de las sesiones ordinarias del Pleno, periodicidad que en el presente caso se fijó ya en el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Coca de fecha 15 de abril de 2008, concretándose en que se celebraran sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Coca cada tres meses, periodicidad que respeta la previsión contemplada en el citado art. 46.2 a). Por otro lado el art. 47.1 del RD Legislativo 781/1986 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".

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 art. 46.2.a), como así lo ha hecho en el presente caso el Pleno del Ayuntamiento de Coca, sino que también según el citado art. 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, sin que nada se diga sobre a quién corresponde fijar el horario de celebración de las sesiones ordinarias. Por tanto el citado art. 42.2 [del ROM impugnado] no es ajustado a derecho cuando señala que el



Pleno podrá determinar el día en que se ha de celebrar la sesión ordinaria del Pleno y también cuando se faculta para que fije dicho día al Alcalde si no la concretase el Pleno o no fuera posible celebrar dicho Pleno en la fecha determinada; y no es ajustado a derecho simple y llanamente por cuanto que corresponde de forma imperativa y obligatoria (no meramente facultativa) al Pleno fijar al menos los días en que se ha de celebrar la sesión ordinaria del Pleno, sin que pueda deferirse esta competencia al Alcalde. Por otro lado, nada dice la Ley acerca de a quién corresponde fijar la hora de celebración de la sesión ordinaria del pleno, pero tampoco es difícil comprender que como quiera que tales señalamientos en realidad están afectando a un órgano tan básico y principal en la estructura municipal como es el pleno, es lógico y natural inferir que también debe corresponder al Pleno fijar mencionada hora de celebración. Todos estos argumentos son los que llevan a la Sala a estimar el recurso en esta concreta pretensión declarando nulo por lo ya dicho el art. 42.2 del Reglamento Orgánico”.

En consecuencia, la Alcaldía no tiene ninguna una facultad para aplazar o modificar las fechas preestablecidas por el Pleno para celebrar sesiones ordinarias, ni puede quedar a su arbitrio fijar la fecha de celebración de una sesión ordinaria apartándose de la planificación previa.

b) Sobre las interrupciones durante el turno de exposición de un concejal.

Exponía el reclamante que un concejal había sufrido interrupciones mientras exponía cuatro mociones, sin haber podido finalizar la exposición de la última; además la Alcaldía había permitido que otro miembro de la Corporación se levantara varias veces de su asiento.

Señala el informe enviado a esta Procuraduría que “durante la intervención del concejal el régimen de sesiones se rigió por lo establecido en el ROF, (aunque sí es verdad que el público asistente poco a poco fue abandonando el Salón de Plenos, cuestión que no depende la voluntad de la Alcaldía)”.

En el acta de la sesión consta que el concejal “da lectura íntegra a la moción XXX presentada” referida a la “XXX”. Por tanto, ateniéndonos al acta, hemos de considerar que pudo realizar la exposición completa de la moción.

En cuanto a las interrupciones, el acta no refleja ninguna incidencia, si bien el informe que nos ha enviado admite que uno de los concejales se levantó durante la sesión, lo cual consideró justificado en su momento e indica que “la exposición de la última de las mociones llevó al Pleno a las 14.45 horas de la tarde, a lo que el Sr. Alcalde, levantando la sesión, sin pretender, ni menoscabar, derecho alguno de los concejales de la oposición, ni turno de ruegos y preguntas, ni intervención ciudadana dado lo avanzado de la hora”.



Las funciones de presidencia y dirección de las sesiones que ostenta la Alcaldía implican que pueda llamar al orden a los concejales. El artículo 95 del ROF establece que podrá hacerlo cuando cualquier miembro de la Corporación *“produzca interrupciones o, de cualquier otra forma, altere el orden de las sesiones”* (apartado b).

El ejercicio de esas facultades debe ajustarse a las circunstancias de cada sesión, debiendo el Alcalde adoptar las medidas que la situación imponga. Las llamadas de atención que realice deben ser pertinentes, por hechos que afecten al buen desarrollo de las sesiones.

En cualquier sesión deben guardarse unas normas de cortesía, sin las cuales no será posible lograr un desarrollo pacífico de aquélla.

Aunque en este caso concreto no llegara a producirse una interrupción de la sesión, no debe permitir que los concejales se levanten de su asiento, pues lógicamente si lo hacen varias veces, como en este caso, alteran si no el orden, sí el discurrir normal de la sesión.

c) Sobre el apartado dedicado al control del gobierno y a la formulación de ruegos y preguntas.

En cuanto al punto dedicado al control del gobierno (punto 12 del orden del día) manifestaba el reclamante que había quedado vacío de contenido y, sobre el siguiente, el dedicado a ruegos y preguntas (punto 13) afirmaba que un concejal no había podido formularlos.

La respuesta remitida por la Alcaldía señalaba que *“el punto de control de gobierno fue realizado a través de la dación de cuentas de las Resoluciones de la Alcaldía, tal y como consta en la normativa de aplicación, y aunque el turno de ruegos y preguntas no se verificó, dado lo avanzado de la hora (14.45 horas de la tarde), no por ninguna otra causa”*.

La formulación de ruegos y preguntas por los miembros de las Corporaciones es un instrumento al servicio del control y fiscalización de los órganos de gobierno, función atribuida al Pleno en el artículo 22.2.a) de la LBRL.

El apartado relativo a los ruegos y preguntas debe incluirse siempre y automáticamente en todas las sesiones plenarias ordinarias. El artículo 46.2 e) de la LBRL dispone al efecto: *“En los plenos ordinarios la parte dedicada al control de los demás órganos de la Corporación deberá presentar sustantividad propia y diferenciadora 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”*.



También el artículo 82.4 ROF establece que en el orden del día de las sesiones ordinarias se incluirá siempre el punto de ruegos y preguntas.

La jurisprudencia ha reconocido que el derecho de los miembros de las Corporaciones a formular preguntas y a obtener una respuesta puede incardinarse en el derecho a participar en los asuntos públicos previsto en el artículo 23 de la Constitución Española.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 6/6/2007 declara que *“El artículo 46 de la LBRL diferencia, dentro de las sesiones de los Plenos municipales, una parte dedicada al control de los órganos de la Corporación y otra parte resolutive; lo que debe completarse señalando que esta parte resolutive estará constituida por los asuntos que vayan a ser objeto de votación y acuerdo por el Pleno.*

(...) Debe señalarse también que la parte de control es la que se lleva a cabo a través de las intervenciones que los apartados 5 y 6 del artículo 97 del ROF/EL denomina ruego y pregunta”.

Según el acta de la sesión de 4/10/2019, esta comenzó a las 12.00 de la mañana y concluyó a las 14.40 horas, lo avanzado de la hora no constituye ningún motivo legal para dar por finalizada una sesión suprimiendo el turno de ruegos y preguntas, por tanto dicha actuación infringe el derecho a la participación política de los concejales.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en la Sentencia de 17/11/2008 examinó un supuesto en el que un Alcalde había suspendido un Pleno llegadas las 12 de la noche dejando pendientes los ruegos y preguntas para sesiones posteriores, y tuvo en cuenta que esta práctica no era aislada, pues existían antecedentes de otras sesiones plenarias en las que se había actuado de igual forma. El Tribunal entiende *“una vez más el Alcalde del Ayuntamiento por motivos de horario (al llegar la media noche) opta por suspender la celebración del Pleno (convocado aproximadamente a las 21:00 horas) posponiendo los puntos de ruegos y preguntas a una sesión posterior. Precisamente en sesiones anteriores a la que ahora da lugar al recurso contencioso administrativo se llegó a la misma solución, pero en ninguna de las posteriores, como es la impugnada de 31-5-05, se llega al debate sobre el punto de ruegos y preguntas, impidiendo con ello participar en las cuestiones de interés general y en los asuntos públicos correspondientes a la Corporación Local. Esta consideración lleva ineludiblemente a entender que el art. 23 CE sí ha sido vulnerado por la resolución impugnada, que reitera una práctica anterior consistente en posponer el debate del punto de los ruegos y preguntas, que tampoco es tratado, sino nuevamente pospuesto, en la sesión plenaria objeto de impugnación”.*

d) Sobre la intervención del público asistente al final de la sesión.



En cuanto al turno de intervención del público asistente declara que *“tampoco se verificó el turno de participación ciudadana del público asistente que aunque no constaba en la convocatoria del Pleno, el Sr. Alcalde siempre muestra un alto grado de condescendencia con los temas de concreto interés municipal”* (...).

Señala a continuación que la Alcaldía pretende evitar que se produzcan alteraciones de orden público, como ocurrió en el mandato anterior, por lo que se realizará cuando lo autorice en cada caso.

En principio, la regulación de las sesiones del Pleno parte del criterio general según el cual en las sesiones el público asistente no puede intervenir, ni proferir manifestaciones de agrado o desagrado, quedando facultado el Alcalde para corregir estas situaciones, artículo 88.3 del ROF.

El mismo precepto prevé que una vez levantada la sesión, la Corporación pueda establecer un turno de consultas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal.

Para evitar futuros desajustes a la hora de canalizar esas intervenciones y dotar de mayor seguridad jurídica a la posibilidad de los ciudadanos participar en el Pleno podría aprobar una regulación de esta intervención, como consideró en su momento ese Ayuntamiento al haber iniciado un procedimiento para la aprobación de un “Reglamento que regula la Participación Ciudadana en los Plenos ordinarios”, aprobado inicialmente por el Pleno en sesión ordinaria celebrada 26/02/2014. (BOP XXX), respecto del cual no consta su aprobación definitiva y publicación.

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 tener en cuenta que la Alcaldía carece de competencias para modificar las fechas de convocatoria y celebración de las sesiones ordinarias del Pleno, por lo que el Decreto de 19/09/2019 carecía de cobertura legal para cambiar la fecha de celebración de la sesión ordinaria de 27/09/2019.

- La supresión del apartado dedicado a ruegos y preguntas en la sesión ordinaria del Pleno de 4/10/2019 vulneró el derecho de los concejales a la participación política.

- Se sugiere que el Pleno valore el inicio de un procedimiento para aprobar un Reglamento municipal de participación ciudadana.

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



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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