



**Ayuntamiento de XXX**

**XXX**

**XXX**

**(León)**

**Asunto: Convocatoria de sesiones plenarias de 18/12/2019 y 14/02/2020 / 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 **62/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El motivo de la queja era la validez de las convocatorias y acuerdos adoptados en las sesiones plenarias celebradas los días 18/12/2019 y 14/02/2020, por no haber respetado el plazo mínimo de dos días hábiles que debe mediar entre la convocatoria y la celebración.

La reclamación exponía que los Decretos de convocatoria se habían emitido con fechas 16/12/2019 y 12/02/2020, respectivamente, sin respetar el tiempo mínimo establecido para que pudieran los concejales informarse y documentarse sobre los asuntos incluidos en el orden del día.

Manifestaba también con respecto a la primera de las sesiones mencionadas (18/12/2019) que había sido convocada con carácter extraordinario, cuando estaba previsto ese día celebrar sesión ordinaria en el acuerdo organizativo de 11/07/2019.

Ambas convocatorias habían sido impugnadas por escrito presentado por el portavoz de un grupo político mediante comparecencia en sede electrónica al día siguiente de recibir las notificaciones, advirtiendo que los miembros de su grupo no asistirían, lo que no impidió que la sesión se celebrara al día siguiente.

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

En atención a dicha petición, remitió informe en el cual se hacía constar lo siguiente:



*“- En cuanto al primer punto, criterios seguidos en este Ayuntamiento para poner a disposición de los concejales los documentos que se refieren a los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones del Pleno:*

*- No existe Reglamento Orgánico Municipal que regule esta cuestión.*

*- En este Ayuntamiento cualquier concejal puede presentarse en el Ayuntamiento y solicitar (siempre por escrito) lo que desea examinar (se adjuntan algunos de los escritos de solicitud de examen de los diferentes concejales).*

*Si lo que desea examinar es un expediente de secretaría deberá indicar en su solicitud el día que pasará por el Ayuntamiento para que pueda estar a su disposición, como así vienen haciendo siempre todos los concejales, y los asuntos del orden del día se encuentran a disposición de los concejales desde el mismo momento que se envía la convocatoria de la sesión y siempre con dos días hábiles (mañanas enteras de horario de apertura de oficinas) en las que pueden examinar toda la documentación del Pleno insisto como estos concejales siempre han hecho. En algunas sesiones se envían con la convocatoria documentación de algunos asuntos incluidos para que pueda ser examinados en sus domicilios.*

*- En cuanto al segundo punto si los concejales de XXX tuvieron acceso a la documentación indicarles que como todos los concejales, estos fueron convocados a las sesiones mediante envío telemático como indica la Ley, con los días de antelación marcados en la misma, y en ella se pone a su disposición la documentación completa del Pleno. Señalar que en la sesión de 18 de diciembre se incluía con la convocatoria el borrador del Presupuesto para el ejercicio 2020 y D. (...), portavoz de este grupo asistió a la Comisión Especial de Cuentas celebrada al efecto y conoció todos los asuntos en la misma.*

*Este Ayuntamiento pone a disposición de los concejales toda la documentación del Ayuntamiento pero es voluntario de los concejales de XXX acudir a consultarla y de ellos depende querer conocerla o no, como Alcalde no puedo obligar a nadie a consultar lo que no quiere y esto es lo que pasa con los concejales de XXX.*

*- En cuanto al tercer punto es el Alcalde el que convoca los Plenos cuando considera que existen asuntos que así lo requieren, según establece el art. 41.4 del ROF y el art. 21 c) de la Ley de Bases de Régimen Local siendo la justificación de la convocatoria esta sesión los asuntos importantes (presupuesto 2020, modificación de ordenanzas, modificación de créditos) que debían aprobarse antes de finalizar el año y siendo la fecha del pleno ordinaria coincidente con el día de Navidad, y existir cuatro mociones grupo XXX para debatirse en el pleno ordinario, consideré la realización de*



*dos convocatorias en el mes de diciembre repartiendo los asuntos, una el día 18 de diciembre con los asuntos importantes y otra que se celebró el día 27 de diciembre de 2019, supliendo a la ordinaria para tratar las mociones y los ruegos y preguntas, curiosamente a la cual a pesar de estar convocada de igual forma que las demás, los concejales de XXX sí estaban de acuerdo y asistieron”.*

Finaliza haciendo referencia a la falta de utilización de la vía judicial de los concejales de este grupo para resolver los conflictos y en lugar de ello presentar reclamaciones ante esta institución.

A la vista de la información remitida, se ha considerado preciso realizar las algunas consideraciones, no sin antes hacer referencia a la posibilidad de cualquier ciudadano de presentar una reclamación ante esta Procuraduría del Común para la defensa los derechos e intereses que considere infringidos, lo que constituye un cauce distinto de los recursos que puedan presentar ante la jurisdicción contencioso administrativa. Siempre que cumplan los requisitos establecidos en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la institución, las reclamaciones han de ser admitidas a trámite. La consulta a la Administración afectada sobre los hechos expuestos en ellas precisamente va encaminada a conocer todos los elementos necesarios para emitir un pronunciamiento. Las cuestiones que se someten a conocimiento del Procurador del Común se resuelven con arreglo a criterios de legalidad, no políticos, excluidos en todo caso del ámbito de actuación de esta Procuraduría.

Entrando en los motivos de fondo planteados en la reclamación, hemos de proceder al análisis de las siguientes cuestiones:

**a) Sobre la puesta a disposición de los expedientes antes de la sesión.**

Con el fin de asegurar la formación libre de la voluntad del Pleno, la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), establece con carácter básico que la documentación ha de estar a disposición de los concejales en la Secretaría.

El artículo 46.2 b) LBRL concretamente 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”.*

En el ámbito legislativo autonómico, 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, establece que los servicios administrativos 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).*

Por su parte, el artículo 84 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), 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”.*

Los Tribunales han advertido en numerosas ocasiones que *“esa integridad del expediente administrativo no es un requisito menor sino esencial. Sólo así, exigiéndose la integridad del expediente administrativo, soporte causal del acuerdo plenario, se puede desarrollar la constitucional actividad de control de todo corporativo municipal”.* (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 20/09/2018).

En cuanto a la forma de realizar la consulta expresamente señala el artículo 13 de la Ley 7/2018 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”.*

También el artículo 15.1 b) del ROF establece que los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte.

Examinadas las notificaciones de las convocatorias de las sesiones de 18/12/2019 y 14/02/2020, expresamente señalan en el apartado correspondiente al *“acceso a la documentación”*: *“le recordamos que a través de la sede electrónica puede consultar toda la información referente a los asuntos incluidos en el orden del día”.*

Cuando se redactó el precepto de la LBRL que obliga a poner a disposición de los concejales los documentos de la sesión no existía la posibilidad de hacerlo con los medios tecnológicos actuales, por lo que los expedientes solo podían ser consultados en la oficina de secretaría, en la sede física. En la actualidad muchos Ayuntamientos, entre ellos ese al que nos dirigimos, han implantado la sede electrónica para operar a través de ella, siguiendo los mandatos establecidos en las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre.

La implantación de una plataforma electrónica ha determinado el uso de esa herramienta para facilitar el acceso de los concejales a los expedientes, máxime cuando



en la convocatoria se indica que toda la información puede ser consultada a través de la sede electrónica. Esto no es obstáculo para que se ponga a disposición además en la sede física, pero no cabe exigir una solicitud para mostrar los documentos en la secretaría (sede física) ni en la sede electrónica, ni el hecho de mostrarlos en la secretaría justificaría que no se hubieran puesto a disposición en la sede electrónica, como determinaba la convocatoria.

Por tanto, habiendo sido los concejales citados por medios electrónicos y habiendo señalado que la documentación era accesible a través de la sede electrónica, debieron estar disponibles los expedientes en la sede electrónica.

No cabe exigir a ningún concejal que formule por escrito su solicitud, ni siquiera con el fin de fijar una hora y día para poder llevarla a cabo de forma presencial en la secretaría, tal y como sucede en los casos en que la solicitud se formula con respecto a documentación que no es de acceso directo. En este último caso el concejal está autorizado “*ex lege*” a realizarla y puede hacerlo en cualquier momento en el lugar en el que se encuentre de manifiesto desde la convocatoria, en la sede electrónica.

**b) Sobre el plazo mínimo de antelación de las convocatorias de sesiones plenarias ordinarias y extraordinarias.**

La norma general establecida en los artículos 46.2 b) de la LBRL, 47.2 del TRRL y 80.4 del 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 tiempo de antelación de la convocatoria obedece a la necesidad de que los concejales dispongan, materialmente, de un tiempo mínimo y suficiente para ilustrarse y reflexionar sobre los asuntos sometidos a su consideración, estando motivada la excepción por la naturaleza urgente de determinados asuntos, que requieren una solución perentoria.

Como se ha indicado, 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.

No es suficiente la mera declaración de la práctica de notificación o su remisión, es necesario acreditar su recepción, debiendo quedar constancia en el expediente de la sesión.



En cuanto al cómputo del plazo, han de ser aplicadas las reglas establecidas en el artículo 30 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, conforme al cual los plazos expresados en días se contarán a partir del siguiente a aquel en el que tenga lugar la notificación, de ahí que en los dos días hábiles completos no se incluyan ni el día en que se envía la notificación ni el día en que la sesión se celebra.

Los concejales han de disponer, insistimos, de tiempo suficiente antes de la sesión para poder examinar los documentos o bien reflexionar sobre los asuntos incluidos en el orden del día, tiempo que la ley cifra en un mínimo de dos días hábiles.

Examinada la documentación que nos ha enviado, resulta que el Decreto de convocatoria del Pleno a celebrar el 18/12/2019 (miércoles) se firmó el 16/12/2019 (lunes), las notificaciones electrónicas (2019-S-RE-349 y 2019-S-RE-356) se enviaron a las 15.49 y 15.50 horas y se recogieron por sus destinatarios, a las 15.58 horas del mismo día en un caso, en el otro al día siguiente 17/12/2019 a las 11.14 horas, como consta en los recibos que nos envía.

De ello resulta que cuando convocó la sesión solo mediaba un día hábil antes de su celebración de modo que, aunque recogieran inmediatamente las notificaciones, no existía posibilidad de que los concejales dispusieran de dos días hábiles completos antes de la sesión.

Lo mismo sucedió con la celebrada el 14/02/2020 (viernes), pues el Decreto de convocatoria se firmó el 12/02/2020 (miércoles) y las notificaciones se enviaron ese mismo día a las 17.03 horas, con un solo día de anticipación al de celebración del Pleno.

### **c) Efectos de la puesta a disposición de la documentación con la antelación mínima legal.**

Entre las funciones que corresponden al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente pertenece 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 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 de los acuerdos, por haber lesionado un derecho susceptible de amparo constitucional residenciado en el artículo 23 de la Constitución Española y por haber sido dictados prescindiendo total y absolutamente de



las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados [artículo 47.1.a) y e) de la Ley 39/2015].

El Tribunal Supremo en la sentencia de 27 de junio de 2007 señala que *“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 CE, por lo que su limitación sin la debida justificación comporta una infracción de dicho derecho fundamental”*.

No desvirtúa esta conclusión que ello no hubiera variado el resultado de la votación porque el artículo 46.2 b) LBRL no sólo asegura una adecuada información para las votaciones, sino también para el debate que las precede, siendo claro que, en el funcionamiento de un órgano colegiado democrático y representativo aquéllas dependen de éste (STS 24-11- 1993).

En este caso, los concejales impugnaron la convocatoria de la sesión de 18/12/2019 advirtiendo que de celebrarse no asistirían a la misma, como efectivamente hicieron. Tampoco los concejales recurrentes asistieron a la sesión de 14/02/2020 por el mismo motivo, es decir, la infracción del plazo mínimo entre la convocatoria y la celebración de la sesión.

No pueden considerarse resueltos sus reclamaciones por el hecho de haber indicado antes de dar comienzo la sesión, según ha quedado reflejado en el acta de la misma, lo siguiente:

*“Antes de pasar la aprobación del acta el Sr. Alcalde expone que los concejales del Grupo Político XXX han presentado un escrito en el que indican que no asisten a la sesión porque ésta no ha sido convocada en debida forma y en el caso de no anularse la misma y llegar a celebrarse realizarán las gestiones necesarias para su nulidad y la de los acuerdos que en él se lomen, contestando a los mismos que la sesión ha sido convocada debidamente y en forma y que pueden realizar las gestiones que estimen oportunas pero que la sesión va a celebrarse, considerando que la ausencia de los dos concejales de XXX a la que considero la Sesión más importante del año por tratarse y aprobarse en ella la liquidación del ejercicio 2018, el presupuesto del ejercicio 2020 y la modificación de ordenanzas es debido a una “pataleta” explicable sólo porque en ella hay que manifestar el voto y sería muy duro para ellos decir “no” como hacen normalmente a temas tan importantes para el Ayuntamiento y después tener que justificar ese voto negativo ante los vecinos.*



*Dice también que el portavoz de este Grupo asistió incomprensiblemente por el contenido de su escrito a la Comisión de Cuentas celebrada al efecto y pareciéndole esta injustificada inasistencia una falta de respeto a los votantes y a la institución”.*

Por lo demás el hecho de que uno de los concejales asistiera a la Comisión Especial de Cuentas en nada modifica el hecho de que deba respetarse el plazo mínimo entre la convocatoria y la celebración del Pleno, es más el expediente íntegro ha de estar a disposición de los concejales antes de la sesión, por tanto también ha de formar parte de aquél el dictamen que hubiera emitido la Comisión.

En cuanto a la renuncia de uno de los recurrentes, de la que se dio cuenta al Pleno en la sesión de 14/02/2020, no afecta a los recursos y reclamaciones presentadas cuando formaba parte de la Corporación, ni puede justificar la falta de resolución de esas reclamaciones, mucho menos las presentadas por el otro concejal del grupo.

**d) Convocatoria de una sesión plenaria extraordinaria en sustitución de la ordinaria para tratar ruegos, preguntas y mociones.**

Admite que el Pleno de 18/12/2019 se convocó con carácter extraordinario, aunque precisamente ese mismo día correspondía celebrar una sesión ordinaria en aplicación del acuerdo sobre la periodicidad de sesiones del Pleno vigente en ese Ayuntamiento (último miércoles no festivo del mes de diciembre).

Justifica esa actuación en la potestad de la Alcaldía para convocar las sesiones y existir *“asuntos importantes (presupuesto 2020, modificación de ordenanzas, modificación de créditos) que debían aprobarse antes de finalizar el año”*, repartiendo los asuntos en dos convocatorias: una con esos asuntos que considera importantes celebrada el 18/12/2019, y otra el 23/12/2019, que *“suple al Pleno ordinario de diciembre”*, para tratar las mociones, ruegos y preguntas de los concejales e informes de presidencia.

El artículo 21.1 c) de la LBRL atribuye al Alcalde la competencia para *“convocar y presidir las sesiones del Pleno”*. Y el apartado tercero del precepto determina que esta competencia del Alcalde para convocar y presidir el Pleno es indelegable.

El único que tiene la competencia y responsabilidad para convocar las sesiones plenarias es el Alcalde de la Corporación, 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 05/06/1987, 09/06/1988 y 18/02/1991).

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.

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”*.

La convocatoria de las sesiones ordinarias no exige motivación, puesto que su planificación está determinada, al contrario de lo que sucede con las extraordinarias.

Las convocatorias de las sesiones extraordinarias por iniciativa del Presidente han de ser motivadas, por exigencia del artículo 80.1 ROF, que así lo dispone, aunque no cabe en ellas prescindir del plazo mínimo de antelación de dos días hábiles, y su razón de ser responde al hecho de no poder esperar a tratar el asunto en la siguiente sesión ordinaria prevista.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 08/06/2015 señala que *“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 09/03/2016). Precisamente la motivación que se exige para que el Alcalde convoque las sesiones extraordinarias, según destacan estos pronunciamientos, es que *“la convocatoria cuente con una exposición suficientemente razonada o expresiva de cuáles son las circunstancias excepcionales que aconsejan una sesión extraordinaria; no ya solo por razones de cortesía hacia los miembros del Pleno que para poder asistir y garantizar el correcto funcionamiento de la institución van a tener que ajustar sus agendas con escaso margen de tiempo (...) sino también porque la celebración de los*



*Plenos Ordinarios y Extraordinarios requieren unos trámites previos diferentes de modo que, si no se exige una motivación suficiente con expresión de la/s circunstancia/s que dan cobertura a la convocatoria, se podrían llegar a burlar dichos trámites llevando a un Pleno extraordinario aquello que puede tratarse en un Pleno ordinario. Es más, podría llegarse incluso a excluir a algún/nos miembro/s del Pleno que no pudiera/ n ajustarse a la nueva planificación, privándole/s así del ejercicio de su función representativa”.*

La falta de motivación de una convocatoria, tratándose de un defecto de forma produce la anulabilidad si carece de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o si diera lugar a indefensión, conforme a la regla establecida en el artículo 48.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en otro caso el defecto formal constituiría una irregularidad formal no invalidante. Ahora bien, no cabe duda que la falta de motivación de la convocatoria constituye una irregularidad formal que, se insiste, debe ser evitada.

En este caso no puede considerarse una motivación conforme a derecho dividir los asuntos que debían haberse tratado en una sesión ordinaria y convocar dos sesiones, una el día en que correspondía celebrar sesión ordinaria y otra después, con el contenido de control de los órganos de gobierno propio de una sesión ordinaria.

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**:

**- Que por parte de esa Corporación se proceda a resolver la impugnación de la convocatoria de las sesiones plenarias de 18/12/2019 y 14/02/2020 formulada por dos concejales y de los acuerdos adoptados por el Pleno en esas sesiones por infracción del plazo mínimo de puesta a disposición de los expedientes tratados en ellas, de conformidad con los criterios expuestos.**

**- Que proceda a acordar las medidas oportunas para asegurar que los expedientes, en su integridad, referentes a los puntos del orden del día de las sesiones ordinarias y extraordinarias que celebre el Pleno del Ayuntamiento puedan encontrarse a disposición de todos sus miembros desde la convocatoria y durante, al menos, dos días hábiles completos antes de su celebración.**

**- Se recuerda a la Alcaldía el deber legal de convocar las sesiones ordinarias del Pleno en las fechas previstas en el acuerdo organizativo adoptado por la Corporación y de motivar las convocatorias de las sesiones extraordinarias, para que, en lo sucesivo, cumpla con ese deber.**



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

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