



**Ayuntamiento de XXX**  
**XXX**  
**(Soria)**

**Asunto: Convocatoria de sesiones plenarias / 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 **5/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Dicho expediente se refería al plazo mínimo de convocatoria de las sesiones plenarias y al medio de notificación empleado para hacerlas llegar a los concejales.

Manifestaba el autor de la queja que las convocatorias no se realizaban con la antelación suficiente para permitir a algunos concejales examinar la documentación de los puntos incluidos en el orden del día y decidir su postura frente a ellos. Señalaba que el Alcalde convocaba los Plenos 48 horas antes de su comienzo habiendo solicitado un concejal que se notificaran con mayor anticipación, ya que por regla general se convocaban un martes para celebrarse el jueves, a las 22 horas.

Exponía también que las notificaciones se venían realizando en la sede electrónica pero desde el mes de septiembre se enviaban en papel, lo que dificultaba su recepción por algunos concejales y les impedía consultar la documentación, ya que no podían desplazarse a la secretaría para examinarla. Estos concejales habían solicitado con fechas 22/09/2020 y 30/09/2020 que la notificación continuara realizándose por medios electrónicos y que la documentación se pusiera a su disposición en la sede electrónica.

También hacían referencia a un informe de secretaría de 24/11/2020 según el cual no existía inconveniente para realizar la convocatoria por medios telemáticos, siempre que el Pleno adoptara dicho acuerdo, remitiéndose a un informe jurídico emitido el 24/09/2020.

Admitida a trámite la queja e iniciada la investigación oportuna, se solicitó de V.I. información en relación con las cuestiones planteadas.

El informe remitido señalaba lo siguiente:



*“Al inicio de la legislatura la Secretaria comenzó utilizando la convocatoria mediante órganos colegiados de la aplicación Gestiona, siendo tres concejales los que son notificados de forma electrónica, dándoles acceso a poder ver los expedientes digitales que se iban a tratar en la sesión. El resto lo recibe mediante notificación en papel. En ambos casos, la convocatoria se realiza con una antelación mínima de 48 horas a la celebración del pleno, poniendo desde que se convoca la sesión, los expedientes de los temas que se van a tratar en el orden del día a disposición de los concejales en la Secretaría de la Casa Consistorial, según marca la legislación, habiendo expresado el Alcalde a los concejales su disposición para concertar una hora fuera del horario de oficina para que puedan disponer de toda la información que obra en el expediente.*

*En el inicio de la legislatura tres concejales manifestaron su voluntad de palabra, sin que conste en el acta en el Pleno de Organización del Ayuntamiento, de recibir las notificaciones en sede electrónica y con ello se les proporcionó acceso para poder ver los expedientes informatizados, lo cual no es obligatorio como consta en el informe que firmó la Secretaria el 8 de agosto de 2020. La elección del sistema de notificación debe ser tratado en Pleno, por lo que dejó de dar acceso a los expedientes completos a los tres concejales.*

*Debido a las condiciones sanitarias derivadas de la Covid-19, se planteó poder realizar las sesiones, de forma telemática y la mayoría de concejales manifestaron tener carencia de medios adecuados para poder realizarlas, motivo por el cual se continuaron haciendo de forma presencial, existiendo también carencias para poder recibir las notificaciones a través de sede electrónica.*

*Respecto al acceso a los expedientes están puestos a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día que se convoca, cumpliendo con la legislación, según consta en el informe que presentó la Secretaría.*

*En el Ayuntamiento constan dos escritos, presentados por (...) donde solicita recibir la notificación electrónica y acceso al expediente en la sede electrónica, escrito que fue presentado el día 30/09/2020 después de la sesión plenaria del día 24/09/2020 fecha en la que la Secretaria presentó el informe ya antes mencionado. El segundo escrito se presentó en fecha 19/11/2020 solicitando la restitución del acceso a los expedientes a través de la sede electrónica, aludiendo a la incompatibilidad horaria para poder acceder a la Casa Consistorial cuando está abierta la Secretaría.*

*Después del informe y conclusiones que presentó la Secretaría, la falta de medios electrónicos para que todos los concejales puedan ser notificados y acceder a expedientes por la sede electrónica y haber manifestado la disponibilidad horaria por*



*parte del Alcalde para abrir la Secretaría y que puedan acceder a los expedientes, no se ha considerado responder a los escritos ya que no aportan ningún argumento jurídico diferente a los aludidos y quedó claro que se va a seguir actuando conforme a lo establecido en el art. 84 del ROF a no ser que el Pleno adopte otro acuerdo”.*

A la vista de lo informado, se ha considerado oportuno realizar las siguientes consideraciones:

a) Sobre el plazo mínimo de antelación de las convocatorias.

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”.*

La norma general establecida en los artículos 46.2 b) de la LBRL, 47.2 del TRRL y 80.4 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que 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 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 y durante un mínimo de dos días hábiles, no 48 horas como señala en su informe, cuando se trata de sesiones plenarias ordinarias y extraordinarias.

Para el 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 (LRJPAC), 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.

No cabe equiparar esos dos días hábiles a cuarenta y ocho horas, dado que los plazos fijados en días y los fijados en horas tienen distinta regulación a efectos de su cómputo. A ello se refiere el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la sentencia de 10/12/2018, al examinar la convocatoria a una sesión plenaria en la que después de apreciar defectos formales en la convocatoria consideró que se había vulnerado el derecho de los concejales recurrentes a la participación política: «... *a los efectos del cómputo de dicho plazo, no cabe la equiparación que realiza el juzgador a quo entre dos días hábiles y cuarenta y ocho horas (...) Es evidente, pues, que no cabe computar un plazo expresado en días como si se tratara de un plazo señalado por horas, que es lo que indebidamente efectúa la sentencia de instancia, de suerte que en el presente caso el plazo comenzó a computar a partir del viernes día 25 de noviembre -primer día hábil siguiente al de la notificación efectuada el jueves día 24-, por lo que a la fecha de la convocatoria extraordinaria –lunes 28, segundo día hábil, excluidos sábado y domingo- no habían transcurrido, al menos, los dos días hábiles exigidos por el artículo 46.2 b) de la LRBRL, es decir, habían transcurrido menos de los dos días hábiles entre la convocatoria y la celebración a que se refiere el artículo 80 del ROF, infracción que constituye vulneración del derecho fundamental de participación política ex artículo 23 CE, temporáneamente denunciada ya en el primer hecho de la demanda como uno de los motivos que fundamentaban la pretensión contenida en el suplico relativa a la anulación judicial de la convocatoria del Pleno municipal de 28 de noviembre de 2016 y de todos los acuerdos tomados en el mismo, sin que a ello se oponga ni la circunstancia de que durante el tiempo transcurrido los concejales hubieran podido disponer de la documentación relativa a la convocatoria ya que lo relevante no es sólo la disponibilidad de acceso a la información, sino esa misma disponibilidad con la antelación mínima legalmente establecida (SSTS de 27 de junio y 12 de julio de 2007, citadas en la sentencia apelada), antelación que el Ayuntamiento no respetó sin justificación alguna, ni la circunstancia de que los concejales participaran en el Pleno, pues lo primero que pusieron de manifiesto al inicio de la sesión fue, precisamente, la irregularidad/ilegalidad de la convocatoria por incumplimiento de los plazos, todo lo cual conlleva la nulidad de pleno derecho ex artículo 47.1.a) de la LPACA, en cuya virtud “1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”».*



b) Sobre la práctica de notificaciones y puesta a disposición de los expedientes en la sede electrónica.

Tanto la Ley 7/1985 como el artículo 84 del ROF establecen que 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.

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). En cuanto a su 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.

En este caso no tenemos a la vista las convocatorias del Pleno del Ayuntamiento, en las que habrá de constar el lugar en el que los concejales pueden consultar toda la información referente a los asuntos incluidos en el orden del día. En todo caso no se cuestiona la validez de una concreta convocatoria ni los acuerdos adoptados en una sesión, sino que no se utilicen los medios electrónicos para notificar las convocatorias y para poner a disposición de los concejales los documentos.

Hemos de tener en cuenta que 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 han implantado la sede electrónica para operar a través de ella, siguiendo los mandatos establecidos en las Leyes 39/2015 y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público.



A partir de la entrada en vigor de la Ley 39/2015 la notificación debe practicarse preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía, por disponerlo así el artículo 41.1.

El artículo 14.2 de la Ley 39/2015 señala los sujetos que vienen obligados a relacionarse a través de medios electrónicos para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, aunque entre ellos no se menciona a los concejales, el número 3 permite ampliar, bajo determinadas condiciones, el enunciado de los obligados por las Administraciones reglamentariamente.

Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, pueden decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos, de ahí que sea importante determinar si los concejales están o no obligados a relacionarse con el Ayuntamiento por medios electrónicos.

Los Tribunales Superiores de Justicia siguen diversos criterios a la hora de interpretar estos preceptos con relación a las notificaciones de las convocatorias de las sesiones plenarias a los concejales.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en la sentencia de 08/10/2018, consideró que aunque la Ley 39/2015, obliga a las Administraciones públicas a conformar los expedientes administrativos en formato electrónico, ese mandato del artículo 70.2 ha de ponerse en relación con los derechos de los interesados en los procedimientos, en concreto con el derecho a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, artículo 14.1, que no es un deber, salvo para algunos sujetos que enuncia el número 2 de dicho artículo. *“En el ejercicio de su cargo el concejal –que no es un empleado público, tenga o no dedicación exclusiva- no puede ser de peor condición que los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, de manera que, de lege data, no viene obligado a poder conocer la información precisa para el ejercicio responsable inherente a su condición -en particular la deliberación y voto en las sesiones plenarias- únicamente mediante el acceso a la sede electrónica. (...) Aparte de las dificultades de implantación y funcionamiento práctico que puede conllevar en la actualidad en no pocas entidades locales, por el principio de seguridad jurídica, ello así exigiría, como mínimo, la modificación del reglamento orgánico de la entidad local, de modo análogo a como prescribe la ley -art. 14.3 LRJAP- que cabe ampliar reglamentariamente el ámbito subjetivo de los obligados a mantener relaciones con la Administración a través de medios electrónicos”.*

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León se ha manifestado en contra del criterio seguido por el Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana en esa sentencia,



así lo ha expresado en la sentencia de 25/11/2019: “*Con carácter previo se debe matizar por la Sala lo siguiente, de cara a valorar la afectación de derechos constitucionales: 1º - La Ley 39/2015, de 1.10 de PACAP obliga a los concejales a asumir la administración electrónica. El art. 1.1c) de la citada norma advierte que se aplicará a las entidades que integran la administración local. Su art. 14.2.e) establece esa misma obligación para los empleados públicos [e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración]. Los concejales son órganos de esa misma administración en la que se integran y por ello han de actuar electrónicamente.*”

*Indiscutiblemente, la norma aplicable es el art.3.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público cuyo art. 2.1c) advierte que se aplicará a las entidades que integran la administración local. Efectivamente, aquel precepto dispone que 2. Las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados. La STSJ citada por la apelante, simplemente no vincula a esta Sala y no se comparte”.*

La notificación electrónica será el medio más seguro y eficaz, además calificado como preferente, para hacer llegar a conocimiento de los concejales las convocatorias de las sesiones y, si seguimos el criterio del Tribunal Superior de Castilla y León, los concejales se encuentran obligados a relacionarse con el Ayuntamiento por medios electrónicos. Aun entendiendo la intención de facilitar a los concejales que no tienen medios electrónicos la recepción de las convocatorias, al menos los concejales que lo han solicitado tienen derecho a recibirlas por esta vía.

En cuanto la puesta a disposición de los expedientes que van a ser tratados en la sesión será también conveniente que se permita el acceso a través de la sede electrónica, sin perjuicio de que pueda continuar facilitando la consulta en la sede física hasta que se asegure que todos los concejales disponen de medios electrónicos para poder realizarla.

Además teniendo en cuenta que los expedientes estarán digitalizados y que el Ayuntamiento dispone de la herramienta electrónica para hacer posible su consulta por un tiempo determinado sin necesidad de desplazarse a la oficina, parece razonable ofrecer a los concejales la posibilidad de consultarlos a través de la sede electrónica.



Siendo el problema para extender ese régimen a todos los miembros de la Corporación la falta de medios electrónicos por algunos de ellos, podrían ser facilitados por parte de la Entidad, así como la mínima asistencia para su uso.

No es preciso que el Pleno adopte un acuerdo para llevar a cabo las notificaciones de las convocatorias por medios electrónicos, puesto que su regulación está prevista en la ley, como tampoco sobre la puesta a disposición de los documentos antes de una sesión por medios telemáticos; aunque por razones de seguridad jurídica debería aprobar un reglamento orgánico que regulara el deber de los concejales de relacionarse con esa Administración local por medios electrónicos.

Lo que sí deberá esa Alcaldía es resolver las solicitudes presentadas por los concejales y estimar sus solicitudes, atendiendo a los criterios que han sido expuestos.

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 de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**- 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 en el lugar que establezca la convocatoria.**

**- Las convocatorias de las sesiones plenarias deben notificarse con la antelación mínima debida y siguiendo para su práctica las normas establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.**

**- Debe resolver las solicitudes presentadas por los concejales con fechas 22/09/2020 y 30/09/2020 estimando sus pretensiones conforme a lo expuesto.**

**- Considere la posibilidad de iniciar un procedimiento para elaborar y aprobar un reglamento orgánico por la Corporación que regule, entre otras cuestiones, el deber de los concejales de relacionarse con esa Administración local por medios electrónicos.**

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.



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

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