



Mancomunidad del Camino de Santiago
Ilmo. Sr. Presidente
Plaza Mayor, 1
34120 – CARRIÓN DE LOS CONDES
(Palencia)

Asunto: Periodicidad de sesiones ordinarias de la Asamblea de Concejales / Resolución.

Ilmo. Sr.:

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 **3738/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Constituía el objeto del expediente el incumplimiento del régimen de funcionamiento de la Asamblea de Concejales de la Mancomunidad con la periodicidad establecida en los Estatutos, según los cuales debía celebrar una sesión ordinaria al trimestre previa convocatoria del Presidente. La reclamación ponía de manifiesto que en el año 2020 solamente había celebrado una sesión en el mes de agosto.

Iniciada la investigación oportuna, esta Procuraduría solicitó información de esa Mancomunidad sobre la cuestión planteada.

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

«PRIMERO.- Que en la Asamblea de Concejales celebrada con carácter extraordinario el día 4 de septiembre de 2019, una vez celebradas las elecciones autonómicas y municipales del año 2019, y con el objeto de proceder a la organización de la Mancomunidad del Camino de Santiago (Palencia), se determina la constitución de la Asamblea de la Mancomunidad, se elige al Presidente y al Vicepresidente de la misma, se procede a la elección de los miembros del Consejo Directivo y a la designación de los miembros de la Comisión Especial de Cuentas, así como al nombramiento del Tesorero de aquella, pero no se incluye un punto relativo a determinar la periodicidad de las sesiones de la Asamblea de Concejales, de tal forma que es necesario acudir a lo establecido en los Estatutos de la Mancomunidad, cuyo artículo 12 relativo a las “Sesiones de la Asamblea de Concejales” establece que “La Asamblea de Concejales



celebrará sesión ordinaria, al menos, una vez al trimestre, previa convocatoria del Presidente de la Mancomunidad. Celebrará sesión extraordinaria cuando así lo decida el Presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de los miembros de la Asamblea de Concejales”.

SEGUNDO.- Que durante el año 2020, ningún órgano de la Mancomunidad ha adoptado decisión o acuerdo alguno relativo al funcionamiento de la Asamblea de Concejales.

TERCERO.- Que en el año 2020, la primera sesión ordinaria celebrada por la Asamblea de Concejales de la Mancomunidad del Camino de Santiago, tuvo lugar el día 12 de agosto de 2020, debido fundamentalmente a dos motivos:

- Que la sesión de carácter ordinario que se debería haber celebrado en el primer trimestre de 2020 (celebrada en años anteriores en el mes de marzo), no se pudo celebrar como consecuencia de la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020, motivado por la situación de crisis sanitaria provocada por la COVID-19. La Mancomunidad del Camino de Santiago, está constituida por 17 municipios, y no todos los representantes de los mismos disponían en ese momento de los medios tecnológicos adecuados para celebrar una sesión de la Asamblea de forma telemática.

- Que la sesión de carácter ordinario que se debería haber celebrado en el segundo trimestre de 2020 (celebrada en años anteriores en el mes de junio), no se pudo celebrar como consecuencia del cese del Secretario-Interventor de la Mancomunidad del Camino de Santiago, XXX.

TERCERO.- Que con fecha 9 de julio de 2020, toma posesión del cargo de Secretaria-Interventora de la Mancomunidad del Camino de Santiago, XXX procediendo a convocar la sesión de carácter ordinario de la Asamblea de Concejales de la Mancomunidad del Camino de Santiago con fecha 12 de agosto de 2020, con el fin de adoptar los acuerdos y dar cuenta de los asuntos que no se habían podido incluir en las sesiones que no se pudieron celebrar con anterioridad, por los motivos expuestos.

CUARTO.- Que posteriormente a la celebración de la sesión de carácter ordinario de fecha 12 de agosto de 2020, se han celebrado tres sesiones con carácter extraordinario: el 28 de septiembre de 2020, el 26 de octubre de 2020 y el 25 de noviembre de 2020 (se acompaña el Acta de todas ellas), no considerándose necesario celebrar otra sesión de carácter ordinario en el cuarto trimestre de 2020, dada la situación de crisis sanitaria vigente y no habiendo asuntos de carácter urgente que tratar».



Analizada la información remitida, se ha considerado oportuno darle traslado de las consideraciones siguientes.

Los órganos colegiados de gobierno de las entidades locales funcionan en régimen de sesiones ordinarias preestablecidas, incluida la Asamblea de Concejales de esa Mancomunidad en la que se integran todos los vocales que representan a los municipios mancomunados.

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.

El **artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local**, establece que las Mancomunidades de municipios se rigen por sus propios **Estatutos** que han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. A falta de regulación expresa, el **artículo 140.3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre**, dispone que las Comisiones Gestoras o Juntas de las Mancomunidades ajustarán su funcionamiento a las normas establecidas para el Pleno de los Ayuntamientos.

Los **Estatutos de la Mancomunidad del Camino de Santiago**, cuya publicación fue ordenada por Orden IYJ/1826/2007, de 24 de octubre BOCyL N° 224, de 19/11/2007 establecen al respecto lo siguiente:

Artículo 12.- Sesiones de la Asamblea de Concejales.

La Asamblea de Concejales celebrará sesión ordinaria, al menos, una vez al trimestre, previa convocatoria del Presidente de la Mancomunidad. Celebrará sesión extraordinaria cuando así lo decida el Presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de los miembros de la Asamblea de Concejales.

Artículo 15.- Régimen General de Funcionamiento.

En lo no previsto por este Estatuto, el funcionamiento y régimen de sesiones de los órganos de la Mancomunidad se regulará en el Reglamento de Régimen Interior, que aprobará la Asamblea de Concejales por mayoría absoluta legal, siendo aplicable con carácter supletorio al Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.



También su disposición final prevé que *“en lo no previsto en los presentes Estatutos será de aplicación la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, el 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, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales y las disposiciones reglamentarias que las desarrollen”*.

De acuerdo con las previsiones estatutarias, la Asamblea de Concejales debe celebrar una sesión ordinaria al trimestre, así debió hacerlo en el año 2020. En cuanto a la fecha concreta en que debía reunirse ninguna se fija en los Estatutos ni en el reglamento orgánico de la entidad puesto que ninguno ha sido aprobado, por lo que debió establecerse por ese mismo órgano en la sesión extraordinaria que debió convocar esa Presidencia en los siguientes 30 días a la sesión constitutiva. Todo ello por aplicación del **artículo 47.1 del Real Decreto legislativo 781/1986**:

1. 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 del **artículo 78 del Real Decreto 2568/1986**, de 28 de noviembre del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Entidades Locales:

1. Son sesiones ordinarias aquellas cuya periodicidad esta 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.

Aunque la Asamblea de Concejales no fuera convocada en los treinta siguientes a la sesión constitutiva para fijar la fecha de celebración de sus sesiones no implica que no deba hacerlo, aun habiendo transcurrido ese plazo. Siendo de obligado cumplimiento planificar los días concretos en que las sesiones se van a celebrar, incluso en el momento en que se advierte que no se ha cumplido ese deber. De ninguna otra forma puede entenderse que las sesiones estén predeterminadas.

La participación de los miembros de las Entidades Locales en las sesiones plenarias constituye una de las manifestaciones más importantes de la función representativa que tienen encomendada por la ley, de ahí que las normas jurídicas



reguladoras de la materia sean especialmente rigurosas en el respeto a este derecho que ha sido reconocido con alcance constitucional.

La obligatoriedad de la convocatoria sirve a la doble finalidad de asegurar el ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (artículo 23 CE) y, al mismo tiempo, garantizar el funcionamiento democrático de las entidades locales (artículo 140 CE).

La jurisprudencia tiene declarado que la no convocatoria o no celebración de las sesiones ordinarias en las fechas prefijadas vulnera el derecho fundamental del artículo 23 de la Constitución de participación en los asuntos públicos cuando se trata de los concejales de un Ayuntamiento -entre otras, SSTS 05/06/1987, 09/06/1988 y 18/02/1991-.

Asimismo la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1988 declaró que no era conforme a derecho la negativa de la Presidencia de una Mancomunidad de Municipios a convocar y a celebrar sesión ordinaria de la Asamblea, estableciendo el Tribunal el deber de convocar y celebrar dicha sesión. Según el Tribunal Supremo *“los vocales que designen las Corporaciones de cada municipio para integrar la asamblea intermunicipal, aunque la elección no sea directa, pues se realiza por los miembros de aquéllas, ciertamente han de reputarse representantes de los respectivos municipios y portadores del mandato popular otorgado por los vecinos, acreditando respectivos municipios y portadores del mandato popular otorgado por los vecinos, acreditando por ello pleno derecho a participar en la gobernación de los asuntos públicos gestionados por la Mancomunidad, entidad local según lo previsto en el artículo 3 de la Ley 7/85 de 2 de abril, y como éste es el núcleo esencial del contenido que incorpora el precitado artículo 23 CE, garantizador del derecho de los ciudadanos a participar en aquellos asuntos, bien directamente, bien por medio de representantes democráticamente elegidos, cuya conculcación se produce en el acuerdo presunto impugnado, al denegar la convocatoria interesada (...)”*.

Es contenido propio de las sesiones ordinarias plenarias la parte dedicada al control de los demás órganos de la entidad que por mandato del artículo 46.2 e) de la LBRL -precepto básico aplicable también a la Asamblea de Concejales- ha de tener *“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”*.

También el Estatuto de la Mancomunidad del Camino de Santiago, al referirse a la funciones de la Asamblea de Concejales, en el artículo 9 recoge en el apartado a) la referida al *“control de la fiscalización de los órganos de gobierno”*.



Si las sesiones ordinarias no se celebran, los miembros del órgano ven limitadas sus posibilidades de control y fiscalización de los demás órganos de gobierno, las cuales son características de tales sesiones (formulación de ruegos y preguntas, mociones, mociones urgentes).

La declaración del estado de alarma no supuso la suspensión de la actividad de los órganos de gobierno de las Corporaciones locales. El Real Decreto Ley 463/2020, de 14 de abril, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 dispuso que *“cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma”*.

En consecuencia, el Presidente pudo haber adoptado alguna decisión excepcional para que el órgano continuara funcionando, siendo una de esas medidas la celebración de telemática de las sesiones. La disposición final 2 del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19, introdujo la posibilidad de celebrar sesiones plenarias por medios electrónicos en circunstancias excepcionales, añadiendo un apartado 3 al artículo 46 de la LBRL, según el cual *“cuando concurran situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las Entidades Locales, de manera que estos podrán, apreciada la concurrencia de la situación descrita por el Alcalde o Presidente o quien válidamente les sustituya al efecto de la convocatoria de acuerdo con la normativa vigente, constituirse, celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos y telemáticos, siempre que sus miembros participantes se encuentren en territorio español y quede acreditada su identidad”*. Es posible que no estuviera todo el sistema dispuesto para la celebración de las sesiones por vía telemática en las primeras fechas, pero tampoco después se adoptó ninguna medida para implantar ese sistema.

Como hemos señalado, no dispuso ninguna medida que permitiera continuar con el régimen de funcionamiento de la Asamblea de Concejales, de forma presencial o no; las dos sesiones ordinarias de los dos primeros trimestres no fueron convocadas y, por tanto, no se celebraron ni antes de la declaración del estado de alarma (la primera), ni durante el estado de alarma, ni tampoco una vez finalizado el mismo. En cuando al tiempo en que la secretaría estuvo vacante pudo adoptar alguna medida de las previstas en el ordenamiento para comisionar a un funcionario que permitiera celebrar la sesión; sin embargo, no se ha acreditado que realizara ninguna gestión, y se convoca la sesión



hasta el mes de agosto (el 12 se celebra) cuando la incorporación del funcionario tuvo lugar el 9 de julio.

En cuanto a la que debió haber convocado en el último trimestre del año y tampoco lo fue, en este caso por haber celebrado tres extraordinarias en los meses de septiembre, octubre y noviembre, hemos de señalar que la proximidad en el tiempo con respecto a una sesión extraordinaria ya celebrada no justifica que se omita la ordinaria, pues son las sesiones ordinarias las que están predeterminadas; la convocatoria de las extraordinarias ha de motivarse y precisamente su razón de ser viene dada por la imposibilidad de esperar hasta la próxima ordinaria para tratar el asunto o asuntos sobre los que la Asamblea de Concejales ha de pronunciarse.

En virtud de todo lo expuesto, 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**:

- En lo sucesivo ha de convocar las sesiones ordinarias de la Asamblea de Concejales de la Mancomunidad que preside con la periodicidad establecida en los Estatutos y en las fechas que el propio órgano debe fijar en la sesión que a estos efectos habrá de convocar con carácter extraordinario.

- Valore la posibilidad de dotar a la Mancomunidad de los medios tecnológicos precisos para celebrar las sesiones de la Asamblea de Concejales por medios telemáticos en caso que resulte necesario, teniendo en cuenta que el legislador ha facilitado su uso en circunstancias excepcionales.

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