



Ayuntamiento de XXX
XXX
(Segovia)

Asunto: Periodicidad Plenos ordinarios / 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 **512/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El motivo de la queja se refería al incumplimiento del régimen de periodicidad de las sesiones ordinarias del Pleno.

El autor de la queja lamentaba que el acuerdo del Pleno de 26/06/2019 no hubiera establecido una fecha y horas determinadas, refiriéndose a su celebración *“cada tres meses en la segunda quincena del último mes del trimestre”*.

Manifestaba también que en el año 2020 ni siquiera se había cumplido ese acuerdo, pues el Pleno correspondiente al mes de marzo no había llegado a convocarse, el de septiembre no se había celebrado hasta el mes siguiente (7 de octubre), y el convocado para el 22 de diciembre no había podido celebrarse por falta de quorum en la primera convocatoria, ni en la segunda el 24 de diciembre, siendo celebrado después el día 28.

También manifestaba que un concejal había solicitado con fecha 16/10/2020 que convocaran las sesiones ordinarias al menos con la periodicidad mínima establecida en el acuerdo y que incluyera en el orden del día del próximo Pleno un punto para concretar el día y hora de celebración, sin que constara la resolución de esa solicitud.

Admitida a trámite la queja, se solicitó información sobre la cuestión planteada.

El informe reconoce que en *“marzo de 2020 no se convocó el pleno debido al confinamiento. El Ayuntamiento no estaba preparado electrónicamente hablando ni tenía los medios para establecer plenos por videoconferencia”*.

La sesión ordinaria del mes de junio se celebró el día 17, como prevé el acuerdo y para explicar la falta de convocatoria en la segunda quincena del mes de septiembre señala la respuesta reflejada en el acta del Pleno de 28/12/2020:



«El señor alcalde contesta al escrito presentado por el Grupo XXX donde se requiere al ayuntamiento a cumplir con la periodicidad de celebración de los plenos conforme acta de pleno de 26 de junio de 2019 y considera que conforme ley se exige fijar día y hora de los mismos.

Contestación:

Cierto es que, debido a la falta de secretario durante varias semanas y el devenir de los acontecimientos, ha sido difícil el poder realizar los plenos con la periodicidad debida conforme el acuerdo del 26 de junio de 2019. El pleno se celebró el 7 de octubre en vez de haberlo celebrado con fecha tope de 30 de septiembre. Este alcalde se compromete a hacer, desde hoy en adelante, todo lo posible por mantener escrupulosamente la periodicidad establecida conforme los art. 46.2, 47.1 de la LRBRL y art. 78.1 del ROF.

En orden a los días y horas de celebración de las sesiones ordinarias, lo único que señala la ley de bases es que su periodicidad, así como los días de su celebración, se establece por acuerdo del pleno, y que como mínimo habrá de celebrarse una sesión ordinaria cada tres meses; art. 46.2, 47.1 de la LRBRL y art. 78.1 del ROF.

Como recoge la Sentencia del TSJ Comunidad Valenciana (Contencioso), Secc. 1ª 12-07-2005, nº 565/2005, rec. 2231/2003:

“Estos preceptos, ni distinguen ni establecen si, los días de las sesiones pueden o no ser festivos, tampoco si han de celebrarse por la mañana, tarde o incluso noche, salvo la única referencia del artículo 97 del ROF, en el sentido de que, la sesión tiende a considerarse bajo el principio de la unidad de acto, de forma que se debe procurar que termine el mismo día en que comience, de esta forma no existe precepto alguno que inhabilite día u hora para su celebración, así pues, donde la ley no distingue, tampoco nosotros debemos distinguir, de forma que el legislador ha querido dejar en plena libertad, a cada corporación para que organice a su manera el régimen de sesiones, exigiéndoles únicamente que lo determinen y concreten, bien en un reglamento orgánico, bien por acuerdo expreso, con objeto de que exista una mínima garantía de periodicidad”.

Por lo que, en aras a una mayor flexibilidad acorde con la realidad municipal cambiante, no considero necesario fijar día concreto y hora concreta de los plenos futuros ciñéndonos eso sí, a que el pleno se celebrará en la última quincena de cada trimestre».

En cuanto a la sesión del mes de diciembre informa que “se convocó pleno ordinario para el día 22 de diciembre. Aporto certificado de diligencia de secretaría.



Por error, en la convocatoria inicial del pleno del día 22 de diciembre de 2020, se determinó que en caso de que no hubiera quorum necesario para su celebración la sesión se celebraría a la misma hora 2 días después, y se puso el día 24 de diciembre.

Advertido del error de la convocatoria, dado el carácter festivo de ese día en nuestro Ayuntamiento, se remitieron de forma electrónica convocatorias a los concejales del Ayuntamiento para la asistencia a la sesión plenaria del día 28 de diciembre de 2020, próximo día hábil para la realización de la sesión plenaria. Se adjuntan minutas de remisión y recepción de (...).

En cuanto a la solicitud presentada por un concejal el 16/10/2020 “en esa época, la anterior secretaria estaba preparando su salida del cargo y no se contestó directamente al requerimiento de (...) de fecha 16/10/2020 acerca del tema en cuestión. Se contestó a ese escrito en la sesión plenaria del 28 de diciembre de 2020 conforme consta en acta y que se ha traspuesto en literalidad en este escrito”.

Concluye el informe señalando que se tome en consideración “que los concejales de este Ayuntamiento no estamos con una dedicación retribuida a los asuntos municipales encuadrando estos dentro de nuestras tareas del día a día, personales, familiares y laborales. De ahí, que no se fije un día y hora concretos para la celebración de las sesiones plenarias.

Destacar, que esta corporación cumple con lo referido en el artículo 46.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y artículo 78.1 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.

Se intenta armonizar nuestra vida privada con la pública de la mejor manera posible, sin compromisos que puedan verse alterados, posteriormente, por nuestras situaciones personales.

A nuestro juicio, este Ayuntamiento no rehúye la celebración de las sesiones plenarias, sino que trata de dotar de cierta flexibilidad al ritmo de sesiones para su encaje en nuestro día a día. Haciendo más llevaderas las tareas de gobierno con nuestra realidad privada”.

El Procurador del Común ya dirigió una resolución a ese Ayuntamiento el 08/04/2019 en el expediente 20181890, después de comprobar que había incumplido el régimen de periodicidad de las sesiones ordinarias del Pleno en el año 2018.



En aquella resolución ya se indicaba, y debemos reiterar ahora, que uno de los elementos definitorios de las sesiones ordinarias, en contraposición con las extraordinarias, es la fijación previa por acuerdo de la Corporación de los días en que han de celebrarse.

Los preceptos aplicables a esta cuestión no han sido modificados, 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”*.

La expresión de periodicidad preestablecida hace referencia a la fijación previa de los días y horas en los que el órgano supremo de gobierno de una Corporación debe reunirse. No cabe fijar un periodo amplio dejando su ulterior determinación al Alcalde, ni puede alegarse una mayor flexibilización para acomodar la fecha a los compromisos privados de los miembros de la Corporación que no pueden ser superiores al interés público. Precisamente el conocimiento con antelación de las fechas en las que el Pleno va a reunirse con carácter ordinario permitirá a los concejales adaptar sus agendas en función de esos días y horas predeterminados, en los que han de cumplir su deber de asistir a las sesiones salvo causa justificada.

La ley establece un mínimo que el Pleno debe respetar a la hora de adoptar ese acuerdo atendiendo a la población del municipio; concretamente, en los municipios que no



superan los 5.000 habitantes, como es el caso, se fija en tres meses, lo cual significa que entre una sesión ordinaria y la siguiente no puede transcurrir más tiempo del señalado (no más de tres meses), pero no equivale a que se celebre una sesión al trimestre a criterio del Alcalde.

El artículo 21.1 c) de la LBRL atribuye al Alcalde la competencia para “*convocar y presidir las sesiones del Pleno*”, estando obligado a convocarlas en la fecha concreta que el Pleno haya acordado en aquella sesión extraordinaria posterior a su constitución.

El Pleno ha de adoptar un acuerdo sobre el régimen de sesiones ordinarias del que resulte la obligatoriedad de convocarla en fechas y hora determinadas siempre con respeto al límite legal que corresponda de acuerdo con la población del municipio (en este caso, no puede exceder de tres meses el tiempo que puede transcurrir entre una sesión ordinaria y la siguiente).

Al carácter predeterminado de las sesiones ordinarias y su definición, frente a las extraordinarias y a las urgentes, hace referencia 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 sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 09/03/2016.

La misma sentencia que cita en su informe del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana señala que la Corporación puede hacer recaer esa fecha en día festivo, sin que sobre ello exista algún límite legal, “*exigiéndoles únicamente que lo determinen y concreten, bien en un reglamento orgánico, bien por acuerdo expreso, con objeto de que exista una mínima garantía de periodicidad*”.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid 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*”.

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 cumplimiento del derecho que debe respetarse en relación con la participación activa de los miembros que lo componen.



Las sesiones ordinarias son el instrumento inmediato y común de control de la actuación de la Alcaldía y demás órganos de gobierno por el Pleno en todos sus aspectos, de ahí que el artículo 46.2 e) de la LBRL determine: *“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 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 de los concejales reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española a participar en los asuntos públicos (entre otras, pueden citarse las sentencias del Tribunal Supremo de 05/06/1987, 09/06/1988 y 18/02/1991).

Reconoce el informe haber omitido la convocatoria de la sesión prevista para la segunda quincena del mes de marzo de 2020, sin embargo la declaración del estado alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 no supuso la suspensión de la actividad de las Corporaciones locales, es más el artículo 6 establecía 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”*.

Las circunstancias que concurrían en ese momento podían haber justificado la adopción de alguna medida excepcional por la Alcaldía para que la sesión se celebrara sin riesgos para la salud o haber adoptado una resolución de suspensión de la sesión ordinaria, sin embargo no acredita que se suspendiera ni que se convocara después en cuanto fuera posible.

En estas situaciones excepcionales de fuerza mayor también hubiera estado justificado acudir a los medios electrónicos para celebrar las sesiones del Pleno, pues con ello se hubiera tratado de garantizar el normal funcionamiento del órgano. Para ello pueden las entidades locales regular por medio de un reglamento orgánico municipal la asistencia virtual a las sesiones de los órganos colegiados y la adopción de acuerdos por sus integrantes.

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”*.

Como hemos señalado, no dispuso ninguna medida que permitiera continuar con el régimen de funcionamiento del Pleno, únicamente la sesión ordinaria no fue convocada y por tanto no se celebró y la siguiente tuvo lugar el día 17/06/2020.

En cuanto a la convocatoria de la sesión del mes de septiembre, convocada el 7 de octubre por estar vacante la secretaría, recordamos que en supuestos de ausencia del funcionario encargado, está prevista su sustitución para el ejercicio de sus funciones, pudiendo 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.

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**:

- Se recuerda el deber legal de convocar las sesiones ordinarias del Pleno en las fechas predeterminadas por ese órgano, en consecuencia, debe convocar una sesión extraordinaria del Pleno para establecer el día y hora concretos de celebración de aquéllas y, en lo sucesivo, convocarlas para que puedan celebrarse en esas fechas.

- Valore la posibilidad de dotar a ese Ayuntamiento de los medios electrónicos precisos para garantizar el funcionamiento del Pleno en situaciones excepcionales que impidan o dificulten de manera desproporcionada el régimen presencial de las sesiones del Pleno.

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