



**Excmo. Ayuntamiento de XXX**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**XXX**  
**(Segovia)**

**Asunto: Acuerdo organizativo Plenos ordinarios / Resolución.**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado (*S. Ref.: XXX*) en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1460/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en posteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El motivo de la queja era la indeterminación del régimen de sesiones ordinarias del Pleno y la superación del plazo mínimo de tres meses entre estas sesiones.

Señalaba el reclamante que el acuerdo organizativo de XXX no fijaba una fecha concreta para celebrarlos, permitiendo su determinación por el Alcalde, quien podía convocarlas dentro de la última semana del trimestre natural o bien adelantarlas o retrasarlas dentro de los diez días anteriores o posteriores a esa semana.

Añadía que algunos concejales habían formulado una solicitud para que convocara un Pleno con el fin de acordar la fecha concreta de celebración de las sesiones ordinarias, desestimada por resolución de la Alcaldía de XXX, señalando que el Pleno ya había adoptado el acuerdo correspondiente.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con la cuestión planteada.

En atención a dicha petición de información se remitió informe en el cual se hacía constar que no había cambiado el acuerdo organizativo de XXX, en el que figuraba que se debían convocar dentro de la última semana del trimestre natural.

*“Por otro lado tal y como figura en el Decreto de Alcaldía de aplicación del estado de alarma 17/2020, de 16 de marzo de 2020 en su punto séptimo quedaba suspendida la sesión ordinaria del Pleno correspondiente al mes de marzo; habiendo sido informado de dicho decreto en la sesión ordinaria celebrada en el día XXX (se adjunta copia del Decreto).*



*Adjuntamos las actas de las sesiones que se han podido celebrar durante los ejercicios 2020 y 2021 ya que debido al estado de alarma y a la pandemia no se han podido celebrar con la regularidad prevista en el acuerdo”. Examinada la documentación remitida, resulta que el Pleno había celebrado sesiones ordinarias el XXX, XXX y XXX de 2020 y el XXX y XXX de 2021.*

Pues bien, a la vista de la información remitida se ha considerado preciso darle traslado de las siguientes consideraciones, partiendo de la regulación establecida sobre el funcionamiento del Pleno en sesiones ordinarias.

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”*.

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”*.

El artículo 78.1 del RD 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”*.

De la regulación expuesta resulta que los días en que las sesiones ordinarias han de celebrarse han de ser conocidos y estar determinados desde el inicio del mandato corporativo. La expresión de periodicidad preestablecida hace referencia a la fijación previa de los días y horas en que el órgano supremo de gobierno de una Corporación debe reunirse.

En el caso de ese Ayuntamiento el Pleno acordó con fecha XXX que se celebrarían *“con una periodicidad trimestral, en la última semana de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, facultando al Alcalde para adelantarla o retrasarla hasta un*



*máximo de diez días de la fecha fijada, según las necesidades de los asuntos a tratar, y sin perjuicio de las sesiones extraordinarias que sean necesarias celebrar”.*

La ley establece un mínimo que debe respetarse a la hora de establecer el acuerdo, atendiendo a la población del municipio, en los municipios que no superan los 5.000 habitantes; como es el caso, ese mínimo 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), de forma que no se cumple el precepto aunque se celebre una sesión al trimestre en un día fijado 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”*, pero ello no significa que pueda convocar las sesiones ordinarias en fechas distintas a las fijadas por el Pleno o que pueda este atribuirle la función de determinar las sesiones dentro un margen de fechas a su criterio.

El Alcalde debe convocar las sesiones plenarias ordinarias previstas aunque no existan asuntos a tratar en la parte resolutive del orden del día, pues las sesiones ordinarias son el cauce habitual establecido para que sus miembros puedan fiscalizar a los órganos de gobierno, por ello deben incluir en el orden del día necesariamente esa parte de control diferenciada, y en todo caso para cumplir esa función las sesiones deben ser celebradas cuando corresponde.

El carácter predeterminado de las sesiones ordinarias ha sido destacado en diversos pronunciamientos judiciales. Por ejemplo la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 08/06/2015: *“Los miembros del Pleno son plenamente conscientes de cuándo 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.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el supuesto analizado en la sentencia de 18/03/2016, destaca también 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”*.

También el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la sentencia 03/06/2011, a la hora de examinar la legalidad de algunos preceptos de un reglamento orgánico municipal, con respecto a la regulación que realiza sobre las sesiones ordinarias del Pleno, el Tribunal recuerda lo dispuesto en los artículos 46.2 a) de la LBRL y 47.1 del TRRL *“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 Reglamento Orgánico municipal] 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 se fije dicho día al Alcalde si no lo 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”.***

Todo ello constituye el supuesto normal de funcionamiento del Pleno de una Entidad local, pero la pandemia derivada de la COVID-19 generó una situación no prevista específicamente por el legislador en el momento en que se inició, por lo que pudo tener justificación la no realización de la sesión prevista para ese momento inicial de la crisis sanitaria por el riesgo colectivo que podía suponer su realización. Sin embargo, 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 en circunstancias excepcionales la posibilidad de celebrar sesiones plenarias por medios electrónicos, añadiendo un apartado 3 al artículo 46 de la LBRL, según el cual “*cuando concurren 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*”. Todo ello con el fin de garantizar el funcionamiento democrático y eficaz de las entidades locales, de ahí que en aquel



momento era muy conveniente habilitar los medios electrónicos precisos para celebrar sesiones por vía telemática.

Con todo y más allá de lo señalado, el Alcalde, como órgano al que corresponde la convocatoria de las sesiones, ha de convocar una sesión extraordinaria para que sea el Pleno el que acuerde lo relativo al funcionamiento de sus sesiones ordinarias, y también el Alcalde está obligado a convocarlas después en las fechas concretas determinadas por el Pleno, sin que pueda introducir modificaciones que alteren ese régimen.

Una vez fijadas su convocatoria no puede omitirse, ni siquiera cuando no existan asuntos a tratar, pues el Pleno tiene por atribución la de controlar y fiscalizar la actuación de su Presidente, por lo que la eventual no convocatoria de las sesiones ordinarias priva a los concejales de ejercer un derecho constitucionalmente reconocido.

Aunque los concejales que solicitaron la convocatoria de un Pleno con el fin de modificar el acuerdo de XXX hubieran votado en su momento a favor del mismo, ello no impide que la Alcaldía convoque el Pleno para ajustar el funcionamiento de ese órgano al régimen legal expuesto, ni puede basar la negativa a convocar ese Pleno en la aplicación de la doctrina sobre los propios actos (de los concejales que hubieran votado a favor del citado acuerdo de XXX).

Como señala, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 05/11/2013 *“el principio de vinculación por actos propios, estrechamente ligado a los de buena fe y protección de la confianza legítima, positivizados en el art. 3.1 de la Ley 30/1992, no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito de las relaciones de derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, pues sin esa limitación podría introducir en este ámbito el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad”*.

En virtud de 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**:

**- Proceda a convocar una sesión extraordinaria del Pleno para establecer el acuerdo que corresponda sobre las fechas y horario de celebración de las sesiones ordinarias, con respeto del límite legal expuesto, al menos cada tres meses.**

**- En el futuro, ha de convocar las sesiones ordinarias del Pleno en las fechas que dicho acuerdo prevea, sin perjuicio de las demás que pueda convocar con carácter extraordinario o urgente.**



**- Se sugiere que adopte las medidas precisas para celebrar telemáticamente las sesiones plenarias en situaciones excepcionales en que pueda verse alterado el régimen presencial.**

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