



Excmo. Ayuntamiento XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
XXX
(Ávila)

Asunto: Pleno extraordinario de 02/12/2021 / 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 **4885/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El motivo de la queja era la solicitud de convocatoria de un Pleno extraordinario suscrita por dos concejales presentada en el Registro municipal con fecha 18/11/2021. Exponía el reclamante que el Pleno había sido convocado para el día 02/12/2021, a las 9 horas, siendo entregada la notificación a uno de los concejales (...) el día 29/11/2021 a las 11.23 horas, sin tiempo suficiente para consultar la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día, ya que la Secretaría se encuentra cerrada todos los días de la semana salvo los jueves.

Estas circunstancias se expusieron por escrito presentado por los concejales el 02/12/2021, en el que pedían la nulidad de los acuerdos adoptados en ese Pleno, sin que constara la respuesta.

Iniciada la investigación oportuna, esta Defensoría solicitó información sobre la cuestión planteada.

El informe remitido señala que recibida la *“solicitud presentada por dos concejales el 18/11/2021, para celebración de Pleno extraordinario, se procedió a la convocatoria del mismo, tal como dispone el artículo 78 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, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de 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, en adelante ROF.*

- *La convocatoria del Pleno se realizó a partir del día siguiente a la fecha de la misma, entregándose a los Concejales en días distintos y más concretamente a (...) en su*



domicilio como exigió reiteradamente en ocasiones anteriores, haciendo constar en la misma el día y la hora de notificación, todos con la antelación establecida en el ROF.

Hay que hacer constar que junto con la convocatoria, como se hace siempre y se ha indicado en todas las quejas solicitadas en relación a la convocatoria de Pleno o Comisión de Cuentas, se entrega copia de la documentación necesaria de los temas a tratar en el pleno y en el celebrado el 02/12/2021 concretamente copia del borrador de presupuesto para 2022, único punto del que se podía aportar documentación, pues en el escrito de solicitud de Pleno Extraordinario solicitado, únicamente se hacía constar dos enunciados sobre el proyecto minero XXX, sin el motivo o motivos razonados que motivase la petición, desconociéndose el enfoque o propósito de los mismos. Se adjunta copia de la solicitud del Pleno.

- Como ya se ha indicado, se adjuntó copia del borrador para la aprobación del Presupuesto de 2022, tal como se ha venido realizando en años anteriores, sin ninguna queja al respecto. Se adjunta copia de la convocatoria y del acta del Pleno del 02/12/2021.

- En relación con la resolución del recurso interpuesto por dos concejales contra los acuerdos adoptados en el Pleno del 02/12/2021, este Ayuntamiento no ha emitido ninguna resolución al respecto, ya que lo que se solicitó en el Pleno por los concejales firmantes del escrito fue que se pospusiera el mismo y se convocase uno nuevo conforme a la legalidad, a lo que esta Presidencia contestó que el mismo se había convocado conforme a lo dispuesto en el ROF, es decir dentro de la legalidad vigente y no procedía su aplazamiento, entendiéndose este Ayuntamiento que su petición había sido contestada y resuelta”.

La reclamación se refiere a los defectos en la convocatoria de la sesión plenaria extraordinaria celebrada a iniciativa de dos concejales, en la que además de los puntos que solicitan se aprueban los presupuestos, por no respetar los plazos de convocatoria previstos reglamentariamente, comprometiendo el derecho de participación política de los ediles.

Dos concejales solicitaron con fecha 18/11/2021 “*por el indudable interés y el efecto sobre las personas*” la convocatoria de un Pleno extraordinario “*con el siguiente orden del día*”:

“1º.- Proyecto de Explotación XXX en el término Municipal de XXX.

2º.- Estudio de Impacto Ambiental aportado por este Ayuntamiento al citado Expediente XXX”.



A pesar de que la solicitud no contiene ninguna motivación ni propuesta de acuerdo, el Alcalde accede a convocarlo para el 02/12/2021, celebrándose en esa fecha con el siguiente orden del día:

“1º Acta anterior.

2º Presupuesto Municipal para 2022.

3º Proyecto de Explotación XXX en T.M. XXX.

4º Estudio de Impacto Ambiental aportado por el Ayuntamiento en el expediente XXX”.

Formalmente la convocatoria se notifica con dos días hábiles de antelación pero durante los días previos al Pleno la secretaría se encontraba cerrada, como es habitual y conocido por los concejales -solo abre los jueves- y ha sido tenido en cuenta por el Ayuntamiento que ha dispuesto con carácter general la entrega de los documentos junto con la convocatoria, modo de proceder que se ha puesto de manifiesto con motivo del estudio de otras reclamaciones anteriores por esta Defensoría, como señala su informe.

La particularidad de esta sesión es que los concejales afirman que no se entregaron todos los documentos, ni todos los que conforman el presupuesto ni los relacionados con los asuntos mencionados en la solicitud de los concejales. En contra de tales afirmaciones mantiene el informe remitido a esta Institución que se entrega “copia del borrador de presupuesto para 2022 único punto del que se podía aportar documentación” ya que *“en el escrito de solicitud de Pleno extraordinario solicitado, únicamente se hacía constar dos enunciados sobre el proyecto minero XXX, sin el motivo o motivos razonados que motivase la petición, desconociéndose el enfoque o propósito de los mismos”.*

El acta de la sesión recoge que ambos concejales votaron en contra del presupuesto (punto 2º) por *“no disponer de la documentación y tiempo necesario para su estudio”.* En cuanto a los puntos 3º y 4º realizan una serie de preguntas, todas ellas respondidas por la Alcaldía, siendo en ese momento, al comienzo del punto 3º, cuando uno de los concejales solicitantes manifiesta *“que este pleno se solicita porque a su juicio existe poca información a los Concejales”.*

El artículo 46.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), establece que *“el Pleno celebra sesión extraordinaria cuando así lo decida el Presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación, sin que ningún concejal pueda solicitar más de tres anualmente. En este último caso, la celebración del mismo no podrá demorarse por más de quince días hábiles desde que fuera solicitada, no pudiendo incorporarse el asunto al*



orden del día de un Pleno ordinario o de otro extraordinario con más asuntos si no lo autorizan expresamente los solicitantes de la convocatoria”.

El artículo 78.2 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), se refiere también a las sesiones extraordinarias, es decir, a aquellas que convoque el Alcalde con tal carácter por iniciativa propia o a solicitud de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la corporación. El precepto reglamentario indica que tal solicitud habrá de hacerse por escrito en el que se razone el asunto o asuntos que la motiven, firmado personalmente por todos los que la suscriben, así como que la relación de asuntos incluidos en el escrito no enerva la facultad del alcalde para determinar los puntos del orden del día, si bien la exclusión por éste de alguno de los asuntos propuestos deberá ser motivada.

Las sesiones extraordinarias convocadas a solicitud de los concejales por imperativo legal solo deben comprender los asuntos propuestos, la inclusión de otros requiere el consentimiento expreso de los solicitantes, que aquí no consta.

En cuanto a la documentación, que es el aspecto debatido, indica V.I. que no estaba motivada, lo que impedía “*aportar documentación*” sobre los asuntos propuestos.

Los requisitos que debe reunir la petición de un Pleno extraordinario por los miembros de la Corporación se resumen en las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 18 septiembre de 2014 y de 15 de abril de 2015:

1. La solicitud ha de hacerse por escrito.
2. La solicitud debe estar motivada. El escrito ha de razonar el asunto o asuntos que motivan la celebración de la sesión, fundamentando el tema o temas a deliberar y decidir. Esta exigencia de motivación se recoge en el art. 78.2 del ROF.
3. La solicitud debe estar secundada, al menos, por una cuarta parte del número legal de miembros de la corporación.
4. La petición ha de estar firmada personalmente por todos los que la suscriben.
5. El asunto sobre el que se propone deliberar y decidir en la sesión extraordinaria debe ser competencia del pleno.
6. La petición debe contener una “propuesta de acuerdo” para el asunto o asuntos cuyo debate se solicita.

En todo caso, la falta de concurrencia de todos estos requisitos en la petición de un Pleno extraordinario no puede ser argumento suficiente para denegar la convocatoria. Por



aplicación del principio de subsanación de deficiencias debe concederse a los concejales solicitantes el plazo de diez días, establecido en el artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para que subsanen la solicitud.

También indica la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 18 de septiembre de 2014, que *«la formación de los oportunos expedientes administrativos no corresponde a los solicitantes de la convocatoria, ni siquiera al Alcalde “sino al Secretario ya que la convocatoria para una sesión, ordinaria o extraordinaria, dará lugar a la apertura del correspondiente expediente, en el que deberá constar la relación de expedientes conclusos que la Secretaría prepare y ponga a disposición de la Alcaldía o Presidencia y en la cuestión planteada lo pretendido era que el gobierno municipal aclarara en el Pleno las cuestiones propuestas” (STS de 7 de diciembre de 2004). Por tanto, la negativa de la convocatoria solicitada basada en la inexistencia de expediente administrativo resulta ser contraria al ordenamiento jurídico por cuanto que, como hemos dicho, la formación del correspondiente expediente que sirva de antecedente y fundamento a la resolución administrativa no corresponde a los Concejales solicitantes y sí al Secretario de la Corporación y resto de los servicios técnicos que asistan a la Corporación municipal».*

En nuestro caso no requirió la subsanación de ningún defecto y, pese a que no habían motivado la petición, convocó la sesión con los temas propuestos, luego si ese defecto no impidió convocarla tampoco debió impedir formar el expediente y poner a disposición de los concejales los documentos.

En el caso de los presupuestos –incluido por V.I.- no informa sobre los documentos adjuntos a la convocatoria, únicamente señala que se les envió el *“borrador del presupuesto”*. Los concejales manifestaron en la sesión, según quedó reflejado en el acta, que votaban en contra del presupuesto *“por no disponer de la documentación y tiempo necesario para su estudio”* y también en el escrito presentado el 02/12/2021, en el que pedían la nulidad de los acuerdos adoptados ese mismo día en el Pleno, por eso solicitaban que convocara uno nuevo.

El artículo 168.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), señala la documentación que ha de unirse al presupuesto: Memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones, liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance de la del corriente, anexo de personal, anexo de inversiones, anexo de beneficios fiscales en tributos locales, anexo con información relativa a los convenios suscritos con la Comunidad Autónoma en materia de gasto social, y un informe económico-financiero, en el que se expongan las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para



atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.

El Presidente de la entidad ha de formar el presupuesto general y remitirlo, informado por la Intervención, con los anexos y la documentación complementaria detallada en el apartado 1 del artículo 166 y en el artículo 168 del TRLHL, al Pleno de la Corporación para su aprobación.

Lógicamente los efectos que pueden derivarse de la falta de puesta a disposición de los documentos tratados en la sesión de 02/12/2021 serían distintos en el caso de los asuntos incluidos en los puntos 3 y 4º, en los que el Pleno no adoptó ningún acuerdo, luego la nulidad no podría ser apreciada, habiendo sido la intención manifestada después la de recabar información. Con respecto a esos asuntos convocar otro Pleno no sería preciso si el Alcalde accede a poner los documentos a su disposición, de continuar los concejales interesados en su visualización.

En el caso de los presupuestos (punto 2º del orden del día), la conclusión ha de ser distinta dependiendo de si efectivamente la documentación enviada junto con la convocatoria era toda la que debía formar parte del presupuesto o no, sobre lo que no podemos llegar a ninguna conclusión, pues se limita a indicar que les fue remitido el *“borrador del presupuesto”*.

Los efectos que conlleva la omisión de la documentación complementaria para su remisión al Pleno son analizados en la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de septiembre de 2012, en un caso en el que no se habían incluido los programas de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles municipales [artículo 166.1 b) TRLRHL], ni se había cumplimentado en debida forma el estado de consolidación del presupuesto [apartado c) del mismo precepto], sentencia en la que el Tribunal confirma la nulidad del acuerdo plenario de aprobación de los presupuestos municipales por omisión de la preceptiva documentación complementaria, conclusión a la que también había llegado la sentencia recurrida.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en la sentencia de 21/12/2015, recogiendo esos mismos argumentos, declara que *“las deficiencias se estiman suficientes para avalar la tesis de la actora de la omisión de una documentación económica de mínimos que permita formar la voluntad de los componentes de la corporación con carácter previo a la aprobación de los presupuestos generales de la corporación con los efectos anulatorios que se le asocian de conformidad con la doctrina jurisprudencial extractada ad supram”*.

Tales consideraciones habrán de ser tenidas en cuenta a la hora de resolver el recurso presentado por los concejales el 02/12/2021 contra ese acuerdo, como debería



haber hecho ya, pues no basta para no hacerlo considerar que el recurrente pedía la celebración de un nuevo Pleno.

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**:

- En el supuesto de recibir la solicitud de convocatoria de un Pleno extraordinario a iniciativa de los concejales ha de examinar el cumplimiento de los requisitos formales de la solicitud, ofreciendo la posibilidad de subsanar las omisiones que pudieran apreciarse.

- La formación del expediente de la sesión plenaria extraordinaria que se convoque a iniciativa de los concejales compete al Secretario de la Corporación, debiendo asegurar la disponibilidad de todos los documentos por los concejales desde la convocatoria.

- Debe el Pleno resolver el recurso presentado por dos de sus miembros contra el acuerdo de 02/12/2021, siguiendo los criterios expuestos en el cuerpo de esta resolución.

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