



SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA REGISTRE GENERAL
05/07/2020
EIXIDA NÚM. 14987

Ajuntament de Pedreguer
Sr. alcalde-president
C/ Ajuntament, 7
Pedreguer - 03750 (Alacant)

=====
Ref. queixa núm. 1903038
=====

Assumpte: sol·licitud de declaració de nul·litat de convocatòries de comissions informatives i ple.

Sr. alcalde-president,

Amb data 12 d'agost de 2019 es va presentar en aquesta institució un escrit signat pel Sr. (...), regidor de la candidatura Unitat Popular en l'Ajuntament de Pedreguer, que va ser registrat amb el número indicat més amunt.

En el seu escrit inicial de queixa l'interessat substancialment manifestava que amb data 30 de juliol de 2019 va presentar davant d'aqueixa administració un escrit d'impugnació de la convocatòria de les comissions informatives de 25 de juliol de 2019 i del ple de l'1 d'agost de 2019.

Segons exposava l'interessat en la seua instància, aquest escrit d'impugnació va ser presentat perquè entenia que en el procés de convocatòria d'aquestes comissions informatives i del ple s'havien vulnerat els seus drets fonamentals i que, per tant, es trobarien incursos en una causa de nul·litat, la declaració de la qual s'interessava mitjançant l'esmentat escrit i sobre la base dels arguments que s'hi exposaven.

Tanmateix, el ciutadà indicava en el seu escrit que la petició va ser desestimada pel Sr. alcalde-president d'aqueixa corporació, i que el ple es va dur a terme.

En relació amb la resposta rebuda, l'interessat fa les consideracions següents:

- No són els motius reals, tal com demostren els correus inicials del secretari.
- Realment es tractava d'una convocatòria ordinària canviada de dia, tal com es desprèn dels correus del secretari i del contingut de la sessió.
- No s'ha adjuntat cap motivació a la convocatòria de Plenari extraordinari ni de les comissions informatives.
- Els punts de l'ordre del dia es coneixien amb anterioritat, per la qual cosa s'hi podia haver convocat un plenari ordinari. De fet un dels punts de l'ordre del dia, el calendari de festius locals, que l'alcalde afirma que és urgent aprovar, s'havia estat aprovant els anys anteriors al plenari d'agost.

En considerar que la queixa reunia els requisits exigits per la llei reguladora d'aquesta institució, va ser admesa a tràmit. En aquest sentit, i a fi de contrastar l'escrit de queixa, sol·licitarem informe a l'Ajuntament de Pedreguer amb data 27 d'agost del 2019.

L'autenticitat d'aquest document electrònic pot ser comprovada en https://seu.elsindic.com		
Codi de validació: *****	Data de registre: 05/07/2020	Pàgina: 1
C/ Pascual Blasco, 1 03001- ALACANT Tel. 900 21 09 70 / 965 93 75 00 Fax: 965 93 75 54 www.elsindic.com correu electrònic: consultas_sindic@gva.es		

Amb data 6 de setembre del 2019 va tenir entrada en el registre d'entrada d'aquesta institució l'informe emés per l'Ajuntament de Pedreguer, en el qual s'exposava:

En contestació a la queixa presentada pel (...) de la CUP, presentem les següents consideracions:

1. En primer lloc que la realització del Ple extraordinari va ser principalment per l'aprovació de l'expedient de modificació de crèdits i en concret la consignació per les obres de la guarderia i les obres d'urbanització de les Galgues, que era convenient fer-les durant l'estiu, i que l'expedient no estava preparat el 12 de juliol (dia que es tindria que haver convocat les comissions informatives, ja que el dilluns 15, era festa local). Una vegada fet l'expedient es convoquen les preceptives comissions informatives, per al dijous 25 de juliol i el Ple (extraordinari) per l'1 d'agost.

2. Al moment de fer la convocatòria de les comissions informatives es va incloure els assumptes que estaven pendents en eixe moment, entre ells les festes locals, que per la conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball, amb registre d'entrada 17 de juliol havia requerit. Es tractava d'un ple extraordinari, però no un ple extraordinari i urgent, per tant es tractava d'assumptes que no eren urgents, però que no era convenient esperar al ple ordinari del 29 d'agost.

3. Respecte a la falta de motivació per la realització del ple extraordinari, entenem que estava suficientment explicat a l'escrit enviat a la CUP el 25 de juliol, i a la resta de grups en les comissions informatives.

4. Respecte a l'escrit d'impugnació, vam contestar el 31 de juliol.

Adjuntem la següent documentació:

- Escrit presentat per la CUP el 24 de juliol
- Contestació d'esta Alcaldia del 25 de juliol.
- Escrit d'impugnació de la CUP el 31 de juliol.
- Contestació d'esta Alcaldia del 31 de juliol».

Una vegada rebut l'informe, el vam traslladar al promotor de la queixa a fi que, si ho considerava oportú, hi presentara escrit d'al·legacions, cosa que va fer i va ratificar íntegrament el seu escrit inicial. En particular, en aquest escrit d'al·legacions el promotor de l'expedient va exposar que,

1. No s'aporta cap informació sobre la resposta donada a la impugnació realitzada a la convocatòria de les comissions informatives per l'interessat.

2. La resposta donada en data 25 de juliol del 2019 per l'alcalde «no és la deguda motivació que marca l'article 80 del ROF que ha d'adjuntar-se a la convocatòria, sinó una resposta a la nostra petició d'impugnació feta posteriorment a la convocatòria. De fet, només se'ns envia a nosaltres i no a la resta de grups. Sobre la comunicació de la motivació als altres grups municipals no adjunta l'alcalde en les seues consideracions al Síndic cap document provatori, sinó que afirma que estava “suficientment explicat” [...] “a la resta de grups en les comissions informatives”.

Entenem que explicar-ho (suposadament) a les pròpies comissions informatives no és el mateix que motivar la convocatòria tal i com marca la llei. Però en qualsevol cas, aportem a estes al·legacions les actes de dites comissions informatives on es pot comprovar que no hi ha cap informació al respecte (...).

3. Que aquesta motivació incorre en contradiccions, ja que mentre que en l'informe remès al Síndic de Greuges s'indica que «es tractava d'un ple extraordinari, però no un ple extraordinari i urgent, per tant es tractava d'assumptes que no eren urgents», en la contestació donada en data 25 de juliol del 2019 a l'escrit d'impugnació presentat per l'interessat s'indicava que «respecte als motius a l'ordre del dia, urgeix l'aprovació (...)».

4. «Sobre la possibilitat o impossibilitat de convocar degudament el plenari de juliol i incloure les modificacions de crèdit de les qual parla l'alcalde al punt 1 de les seues consideracions, hem de dir que el que afirma l'alcalde resulta sesgat i pot dur al síndic a una interpretació que no és certa. L'alcalde afirma que l'expedient de modificació de crèdit per les obres de la guarderia i del polígon no estava preparat el 12 de juliol (per tal de convocar el plenari ordinari de juliol). Es dona a entendre que des que es coneixia la necessitat de fer dita modificació de crèdit i s'inicia l'expedient, no s'arriba a data de 12 de juliol. I això no és cert. La provisió d'alcaldia que sol·licita l'inici d'expedient (...) es fa el 19 de juliol. L'informe econòmic (mateix document adjunt) es té el mateix dia que es demana. I el de secretaria 3 dies després (mateix document adjunt). Per tant, si no es té l'informe el 12 de juliol no és per haver sigut humanament impossible, sinó perquè directament s'ha sol·licitat amb la intenció de tindre'ls de cara a les dates en què es van fer les comissions informatives i plenari».

5. A tall de conclusió, l'interessat exposa en el seu escrit d'al·legacions que «amb tot l'exposat anteriorment, ha quedat demostrat que es podia haver convocat perfectament el Plenari Ordinari de juliol per tractar els assumptes més hipotèticament "urgents", preparant la documentació corresponent per convocar-lo. Com també queda demostrat que no eren assumptes "urgents"».

Arribats a aquest punt, i després de la detinguda lectura de l'escrit inicial de queixa, de l'informe remès per l'Administració i de les al·legacions presentades pel ciutadà, passem a resoldre la present queixa amb les dades que consten en l'expedient.

L'objecte del present expedient de queixa se centra en la reclamació exposada pel promotor de l'expedient davant del procés de convocatòria de les comissions informatives i els plens de l'Ajuntament de Pedreguer i, en particular, la no convocatòria del ple ordinari corresponent al mes de juliol del 2019 i la convocatòria d'un ple extraordinari en data 1 d'agost del 2019.

En relació amb aquesta qüestió, cal recordar que l'article 46 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, estableix que,

«1. Els òrgans col·legiats de les entitats locals funcionen en règim de sessions ordinàries de periodicitat preestablida i extraordinàries, que poden ser, a més, urgents.

2. En tot cas, el funcionament del Ple de les corporacions locals s'ajusta a les següents regles:

a) El Ple realitza sessió ordinària com a mínim cada mes en els ajuntaments de municipis de més de 20.000 habitants i en les diputacions provincials; cada dos mesos en els ajuntaments dels municipis d'una població entre 5.001 habitants i 20.000 habitants; i cada tres en els municipis de fins a 5.000 habitants. Així mateix, el Ple realitza sessió extraordinària quan així ho decidisca el president o ho sol·licite la quarta part, com a mínim, del nombre legal de membres de la corporació, sense que cap regidor pugui sol·licitar-ne més de tres anualment (...).

b) Les sessions plenàries s'han de convocar, almenys, amb dos dies hàbils d'antelació, excepte les extraordinàries que ho hagen sigut amb caràcter urgent, la convocatòria de les quals amb aquest caràcter haurà de ser ratificada pel Ple. La documentació íntegra dels assumptes inclosos en l'ordre del dia que haja de servir de base al debat i, si escau, votació, haurà de figurar en la disposició dels regidors o diputats, des del mateix dia de la convocatòria, en la secretaria de la corporació.

(...)

e) En els plens ordinaris la part dedicada al control dels altres òrgans de la corporació haurà de presentar substantivitat pròpia i diferenciada de la part resolutiva, i s'haurà de garantir de manera efectiva en el seu funcionament i, si escau, en la seua regulació, la participació de tots els grups municipals en la formulació de torn obert de paraules i mocions».

L'article 77 del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les entitats locals (d'ara endavant, ROF) prescriu que,

«Les sessions del Ple poden ser de tres tipus:

- a) Ordinàries.
- b) Extraordinàries.
- c) Extraordinàries de caràcter urgent».

L'article 78 d'aquesta mateixa norma prescriu que,

«1. Són sessions ordinàries aquelles la periodicitat de les quals està preestablida. Aquesta periodicitat serà fixada per acord del propi Ple adoptat en sessió extraordinària, que haurà de convocar l'alcalde o president dins dels trenta dies següents al de la sessió constitutiva de la corporació i no podrà excedir el límit trimestral a què es refereix l'article 46.2.a) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril.

2. Són sessions extraordinàries aquelles que convoque l'alcalde o president amb tal caràcter, per iniciativa pròpia o a sol·licitud de la quarta part, com a mínim, del nombre legal de membres de la corporació. Tal sol·licitud haurà de fer-se per escrit en què es raone l'assumpte o assumptes que la motiven, signada personalment per tots els qui la subscriuen (...))».

Per part seua, l'article 80 del ROF estableix que,

«1. Correspon a l'alcalde o president convocar totes les sessions del Ple. La convocatòria de les sessions extraordinàries haurà de ser motivada.

2. A la convocatòria de les sessions s'acompanyarà l'ordre del dia comprensiu dels assumptes que hi cal tractar amb el suficient detall, i els esborranys d'actes de sessions anteriors que hagen de ser aprovats en la sessió.

3. La convocatòria, l'ordre del dia i els esborranys d'actes hauran de ser notificats als regidors o diputats en el seu domicili.

4. Entre la convocatòria i la realització de la sessió no podran transcórrer menys de dos dies hàbils, excepte en el cas de les sessions extraordinàries urgents».

Considerem oportú recordar igualment, arribats a aquest punt, que l'article 82 del ROF prescriu que,

«4. En l'ordre del dia de les sessions ordinàries s'inclourà sempre el punt de torn obert de paraules».

L'autenticitat d'aquest document electrònic pot ser comprovada en https://seu.elsindic.com		
Codi de validació: *****	Data de registre: 05/07/2020	Pàgina: 4

Finalment, aquest repàs a la normativa aplicable ha de fer esment, pel que fa al procediment de convocatòria de les comissions informatives en allò previst en l'article 134 ROF:

«1. Les comissions informatives realitzaran sessions ordinàries amb la periodicitat que acorde el Ple en el moment de constituir-les, en els dies i hores que establisca l'alcalde o president de la corporació, o el seu respectiu president, qui podran, així mateix, convocar sessions extraordinàries o urgents d'aquestes.

(...)

3. Les convocatòries corresponen a l'alcalde o president de la corporació o al president de la comissió i hauran de ser notificades als membres de la comissió o, si escau, als grups municipals amb una antelació de dos dies hàbils, excepte les urgents. En tot cas, s'hi acompanyarà l'ordre del dia».

Així mateix, cal recordar que l'article 138 del ROF assenyala que «en tot el no previst en aquesta secció seran aplicables les disposicions sobre funcionament del ple».

De la lectura dels documents que integren l'expedient de queixa s'aprecia que, en la sessió extraordinària del ple de l'Ajuntament realitzada el 27 de juny de 2019, es va acordar, entre altres qüestions, «la següent periodicitat dels plens ordinaris: el darrer dijous de cada mes a les 20 hores».

De la mateixa manera, es va acordar que «les comissions informatives tindran sessions ordinàries el penúltim dijous de cada mes a les 20 hores».

De la lectura de les disposicions transcrites es dedueix que la convocatòria d'un ple amb el caràcter d'ordinari o extraordinari determina importants modificacions en el seu contingut i desenvolupament i, especialment, això es manifesta entre altres extrems en la inclusió en l'ordre del dia d'un torn obert de paraules, que en el cas dels plens ordinaris té, com hem vist (art. 82.4 ROF), el caràcter de necessari.

El cas que estem analitzant és clar en aquest sentit, en no haver-se inclòs en l'ordre del dia del ple extraordinari realitzat l'1 d'agost del 2019 un punt de torn obert de paraules i haver-se limitat, amb això, l'acció dels regidors.

Segons hem vist que estableix l'article 46 ROF «en els plens ordinaris la part dedicada al control dels altres òrgans de la corporació haurà de presentar substantivitat pròpia i diferenciada de la part resolutiva, i caldrà garantir de manera efectiva en el seu funcionament i, si s'escau, en la seua regulació, la participació de tots els grups municipals en la formulació de precs, preguntes i mocions».

Existeix la possibilitat que l'alcalde canvie el dia o l'hora de realització de la sessió, per la qual cosa convé adoptar fórmules obertes i facultar l'alcalde per a canviar el dia i l'hora assenyalats sempre que es respecte la seua periodicitat (i fins i tot oïts els portaveus). Com ha declarat el TSJ IB en Sentència de 13 de desembre de 2002 (recurs 1130/2002) el que realment mana l'art. 46 LBRL és que la sessió es realitze dins de la periodicitat fixada en aquest, i no és tan transcendent el dia exacte en què realment es realitze.

Com s'assenyala en aquesta sentència, «si bé és cert que l'art. 78.1r del RD 2568/1986 preveu que mitjançant acord del Ple adoptat en sessió extraordinària s'establirà la periodicitat de la realització dels plens ordinaris -és el que l'art. 46 de la Llei 7/1985 cita com a periodicitat establida-, la veritat és que aquest mandat ho és perquè es fixe el nombre de sessions dins del límit "com a mínim" d'una sessió cada dos mesos, i no tant la fixació del dia exacte dins d'aquest període».

En definitiva, com conclou la sentència analitzada, «qualsevol solució que assegure la realització de la sessió plenària dins del període dels dos mesos és una solució que menys violenta l'esperit de l'art. 23.1r de la Constitució i la lletra de l'art. 46 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril».

Precisament per això, la jurisprudència ha declarat que escau la seua convocatòria amb caràcter ordinari encara que haja de realitzar-se en una altra data (per totes, STS 9 de juny de 1998). Les sessions extraordinàries són, en definitiva, aquelles que no obeeixen a una periodicitat preestablida.

En conseqüència, hem de concloure que la no convocatòria de la sessió ordinària per l'alcalde o president segons la periodicitat assenyalada pel Ple implica una vulneració del dret a participar en els assumptes públics reconegut en l'art. 23-1 CE, perquè la no convocatòria del Ple priva els regidors de participar en els assumptes públics municipals, com a representants dels seus electors.

Com assenyala la sentència del Tribunal Suprem que hem citat anteriorment, «en virtut del que es disposa en l'art. 23 de la Constitució, els regidors tenen el dret a exercir les facultats que corresponen al seu càrrec i, entre aquestes, la d'intervenir en les sessions plenàries i proposar, discutir i votar acords, per la qual cosa la negativa, expressa o tàcita, a convocar sessió plenària impedeix als regidors l'exercici d'aquest dret fonamental, i l'actitud de l'alcaldia presidència de l'Ajuntament d'Albudeite en negar-se a realitzar la sessió ordinària del Ple municipal constitueix un obstacle al dret que els ciutadans tenen, en aquest cas per mitjà dels seus representants legítimament triats, a participar en els assumptes públics, perquè no existeix un obstacle major que negar a uns regidors, sota l'aparent justificació de no tenir ultimats o plenament estudiats els assumptes que hi cal tractar, la possibilitat de promoure l'actuació dels òrgans a través de les decisions dels quals es desenvolupa la vida municipal, màximament si com en el present cas esdevé, hi ha establida una periodicitat fixa i determinada per a les sessions ordinàries (...)» (STS 9 de juny de 1988).

Finalment, ha de tenir-se en compte que el mateix informe municipal reconeix, de manera expressa, que els assumptes que cal abordar en aquest ple extraordinari no tenien la condició d'urgents. En aquest sentit, s'assenyala a aquest efecte «es tractava d'un ple extraordinari, però no un ple extraordinari i urgent, per tant és tractava d'assumptes que no eren urgents, però que no era convenient esperar al ple ordinari del 29 d'agost».

Atesa aquesta situació, en conseqüència, hem de considerar, tal com estem argumentant al llarg d'aquest escrit, que res impedia que, encara que convocat en una data diferent a l'assenyalada en l'Acord de 27 de juny de 2019, però dins de la mateixa periodicitat (en concret, el ple es va realitzar el dijous 1 d'agost de 2019, en lloc del precedent dijous, 25 de juliol de 2019), el ple s'haguera convocat amb el caràcter de ple ordinari.

En virtut de tot el que hem dit i de conformitat amb el que es disposa en l'art. 29.1 de la Llei 11/1988, de 26 de desembre, reguladora d'aquesta institució, considerem oportú **RECOMANAR** a l'**Ajuntament de Pedreguer** que convoque les sessions ordinàries del ple, i les prèvies comissions informatives, en els terminis legalment establits, ja que la no convocatòria de la sessió ordinària per l'alcalde o president segons la periodicitat assenyalada pel Ple (i/o la seua substitució per una sessió extraordinària) implica una vulneració del dret a participar en els assumptes públics reconegut en el 23.1 de la nostra Constitució.

Cosa que se li comunica perquè, en el termini màxim d'un mes, ens informe si accepta aquesta recomanació o, si s'escau, que ens manifeste les raons que considere per a no acceptar-la, i això, d'acord amb el que hi ha previst en l'art. 29 de la Llei 11/1988, reguladora d'aquesta institució.

Perquè en prenga coneixement, li fem saber, igualment, que a partir de la setmana següent a la data en la qual s'ha dictat la present resolució, aquesta s'inserirà en la pàgina web de la institució.

Atentament,

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana