

La Señora Alcaldesa - Presidenta de \_\_\_\_\_, solicita informe en relación a la ausencia reiterada e injustificada de Concejales a los Plenos Municipales, si puede ser objeto de sanción.

### **ANTECEDENTES**

En su escrito, dirigido al Sr. Director del área de asesoramiento jurídico y financiero a entidades locales, la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, expone:

*“Al Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales de la Excm.a.  
Diputación Provincial de Cáceres, SOLICITA la emisión de informe  
jurídico sobre la ausencia de Concejales a los Plenos Municipales:*

*1º.- Desde comienzo de la legislatura, los Concejales del Grupo Socialista han dejado de asistir a numerosos Plenos que celebra esta Corporación municipal de la que forman parte. Concretamente:*

- Sesión ordinaria de 30/09/2019
- Sesión ordinaria de 21/10/2019
- Sesión extraordinaria urgente de 24/01/2020
- Sesión ordinaria de 05/08/2020
- Sesión ordinaria de 13/11/2020
- Sesión ordinaria de 14/04/2021
- Sesión ordinaria de 14/06/2021
- Sesión ordinaria de 13/10/2021
- Sesión ordinaria de 20/12/2021
- Sesión ordinaria de 04/04/2022
- Sesión extraordinaria de 12/05/2022
- Sesión ordinaria de 15/06/2022
- Sesión ordinaria de 04/11/2022



- *Comisión especial de cuentas de 28/03/2022 (convocado portavoz grupo socialista)*
- *Comisión especial de cuentas de 14/04/2021 (convocado portavoz grupo socialista)*
- *Comisión especial de cuentas de 22/05/2020 (convocado portavoz grupo socialista).*

*En total, se han ausentado de 16 sesiones de un total de 18 celebradas.*

*2º.- Estos Concejales tienen acceso a toda la documentación relativa a las Convocatoria, que se facilita por la Secretaría de este Ayuntamiento a través de copias antes de la celebración del mismo, una vez remitida la Convocatoria.*

*3º.- Los Concejales no han justificado su ausencia a la Presidenta de esta Corporación a ninguna de las sesiones, como así se establece en la legislación vigente.*

*4º.- Este Ayuntamiento carece de Reglamento de Organización Municipal.*

*En consecuencia, se solicita a ese Servicio se emita informe sobre los siguientes extremos: Si conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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, y el 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 y todas aquellas normas que resulten de aplicación en el procedimiento anteriormente relacionado concurren los requisitos considerados en la normativa vigente que le sea de aplicación constituye infracción la ausencia reiterada e injustificada de estos Concejales a las sesiones y así mismo si cabe sanción por los hechos descritos”.*



## LEGISLACIÓN APLICABLE

- Constitución Española.
- Ley de 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Real Decreto 2568/1968, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF)
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- 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.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.-** Conforme a lo dispuesto en el artículo 72.1 del 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 y 12.1 del Real Decreto 2568/1968, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, los concejales están obligados a asistir a todas las sesiones:

*Art. 72. 1. “Los miembros de las Corporaciones locales están **obligados** a concurrir a todas las sesiones, salvo justa causa que se lo impida, que deberán comunicar con la antelación necesaria al Presidente de la Corporación”.*

*Art. 12. 1. “Los miembros de las Corporaciones locales tienen el derecho y el **deber** de asistir, con voz y voto, a las sesiones del Pleno y a las de aquellos otros órganos colegiados de que formen parte, salvo justa causa que se lo impida, que deberán comunicar con la antelación necesaria al Presidente de la Corporación”.*



**SEGUNDA.-** Los presidentes de las Corporaciones Locales pueden sancionar a los concejales por la falta de asistencia no justificada en virtud de lo expuesto en el artículo 78.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local:

*“4. Los Presidentes de las Corporaciones locales podrán sancionar con multa a los miembros de las mismas, por falta no justificada de asistencia a las sesiones o incumplimiento reiterado de sus obligaciones, en los términos que determine la Ley de la Comunidad Autónoma y, supletoriamente, la del Estado”.*

Dichas sanciones se contemplan en el artículo 18 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.

*“Las sanciones que de acuerdo con el artículo 78.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, pueden imponer los Presidentes de las Corporaciones Locales a los miembros de las mismas por falta no justificada de asistencia a las sesiones o incumplimiento reiterado de sus obligaciones, se regirán por lo dispuesto en el artículo 73 del 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.”*

Se regulan los límites de las sanciones referenciadas en el artículo 73 del 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:

*“Los límites de las sanciones que podrán imponer los Presidentes de las Corporaciones locales a los miembros de las mismas serán los establecidos en el artículo 59 de esta Ley sin perjuicio de lo que determinen las Leyes de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 78.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.”*



Remitiéndose, como podemos ver en el artículo 73, al artículo 59 del mismo texto normativo:

*“Las multas por infracción de Ordenanzas no podrán exceder, salvo previsión legal distinta, de 25.000 pesetas en Municipios de más de 500.000 habitantes; de 15.000 pesetas en los de 50.001 a 500.000; de 10.000 pesetas en los de 20.001 a 50.000; de 5.000 pesetas en los de 5.001 a 20.000, y de 500 pesetas en los demás Municipios.”*

**TERCERA.-** La jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional en distintas sentencias (STC de 3 de octubre de 1983; STC de 7 de abril de 1987; STC de 8 de junio de 1988; STC de 6 de febrero de 1989; STC de 20 de abril de 1989) indica que, en relación a la infracción, se cumplen las garantías formales y materiales que derivan del principio de tipicidad, con relación al principio de legalidad establecido en el artículo 25 de la Constitución Española.

Señala en las sentencias referidas la *“necesidad de predeterminación normativa de las conductas que pudieran ser consideradas ilícitas y sus correspondientes sanciones”*, mediante disposiciones jurídicas que permitan deducir las conductas que constituyen infracción y las sanciones aplicables a las mismas. Se prohíbe, en virtud del principio de legalidad, la interpretación analógica o aplicación de analogía si esto supone un perjuicio para el autor, todo ello por garantía de la seguridad jurídica.

Además, se pronuncia el Tribunal Supremo (Sentencias de 16 de Marzo de 1.979 y de 19 de Junio de 1.981), indicando que

*“El principio de tipicidad en el procedimiento administrativo sancionador no conlleva la rigidez que exige el Derecho Penal pero, si exige como mínimo la necesidad de que la acción u omisión protagonizada se halle claramente definida como transgresión y que exista una perfecta adecuación con las circunstancias objetivas y personales, determinantes de la ilicitud, por una parte, y de la imputabilidad, por la otra, al objeto*



*de configurar con exactitud la conducta del sujeto con el tipo definido por la norma que se estima conculcada”, añadiendo que “ha de rechazarse cualquier tipo de interpretación extensiva, análoga o inductiva, e igualmente la posibilidad de sancionar un supuesto diferente del que la norma contempla”*

Por ello, en referencia a la inasistencia injustificada a las sesiones de Plenos Municipales, y en relación a la infracción, encuentra su tipificación en el 78.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

**CUARTA.-** No obstante, teniendo en cuenta el principio de tipicidad que rige en el ámbito penal, y por la extensión de competencias en materia sancionadora que dispone el artículo 4.1.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, podría ser conveniente la creación de un Reglamento de Ordenanza Municipal para, entre otras, tipificar las conductas sancionables así como las concretas sanciones que resultarían de aplicación, indicando que el artículo 141 de la Ley de 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, hace referencia a las sanciones en función de la gravedad de la infracción, sin que exista medio de graduación alguno.

Señala la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 8 de junio de 2001, dictada en el recurso de amparo 132/2001, en su fundamento jurídico Sexto:

*“Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos –ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de Ordenanza Municipal– sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del*



*art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica”.*

Con ello, la doctrina del Tribunal Constitucional considera inexorable que una norma con rango de ley establezca, “*a grosso modo*”, criterios generales, criterios que si existen en los textos legales estatales actuales, aunque estima oportuno que pueda realizarse la última concreción del tipo de infracciones y sanciones en una Ordenanza Municipal.

## **CONCLUSIONES**

Por todo lo expuesto, teniendo en cuenta que esta cuestión no se regula de manera determinada en la legislación autonómica, se deberá estar a lo establecido en la normativa estatal y, por ello, la inasistencia reiterada e injustificada de los Concejales al Pleno constituye una infracción tipificada que puede ser sancionada, y estará determinada por las cuantías expresadas en el artículo 59 del Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril por el que se aprueba el texto Refundido de la disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Si bien, tal y como se indica en la consideración jurídica “cuarta”, el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ podría elaborar un Reglamento de Ordenanza Municipal en virtud del cual se establecieran, entre otros, los criterios específicos para la determinación y tipificación de la sanción que correspondería por cometer la infracción de inasistencia injustificada a Plenos Municipales.