



León, 21 de mayo de 2019

Ayuntamiento de XXX

XXX (SALAMANCA)

Asunto: Acceso a la información. Falta de respuesta a escritos. / 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 **20181711**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Dicho expediente se inició a partir de una reclamación cuyo autor lamentaba la falta de atención a los escritos presentados por un concejal referidos a las cuestiones siguientes:

- Escrito de fecha 21/03/2018 (Registro Municipal, nº 44), moción presentada sobre la publicidad trimestral de ingresos y gastos.
- Escrito de fecha 10/04/2018 (Registro General de la Subdelegación del Gobierno en Salamanca, nº 000006395e1800975379), solicitud de informe sobre la gestión fiscal y financiera y empresas que la gestionan y de acceso a toda la documentación relacionada con la gestión del Ayuntamiento: subvenciones, ingresos de impuestos, gastos en contratación, pago a proveedores, licencias de obras, etc.
- Escrito de fecha 24/07/2018 (2018-E-RC-9), solicitud de información sobre previsiones de actos y contratos en las fiestas patronales.

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

El informe remitido, elaborado por el funcionario encargado de la secretaría incorporado en fecha reciente, manifiesta desconocer los trámites realizados por el anterior, añadiendo que *“la contabilidad de los años 2015 a 2018, se encuentra en proceso, realizándose por la empresa*

que lleva a cabo la contabilidad en este Ayuntamiento, la cual una vez que esté finalizada se pondrá a su disposición, como el resto de cuestiones que solicita”.

Teniendo en cuenta que el objeto de la reclamación era la falta de atención a tres solicitudes de un concejal para ejercitar diversos derechos que consideró vulnerados, hemos de determinar si efectivamente sufrieron alguna restricción, sin que puedan considerarse satisfechos con la mera intención de facilitarle en un futuro el acceso a la contabilidad y a los demás documentos sobre la gestión económica que había solicitado.

A la vista de dicha respuesta, se ha considerado preciso realizar algunas consideraciones teniendo en cuenta que el derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, derechos establecidos en el artículo 23, apartados 1 y 2 de la Constitución Española incluyen, de acuerdo con su configuración legal, el de intervenir en las sesiones plenarias proponiendo, discutiendo y votando acuerdos y el de obtener la información necesaria para el ejercicio de sus funciones.

El examen de las solicitudes presentadas por el concejal conduce al análisis de las siguientes cuestiones:

a) Sobre la inclusión de mociones en el orden del día de las sesiones plenarias.

El portavoz de uno de los grupos políticos municipales había presentado una iniciativa en un escrito recibido en el Registro de esa entidad (21/03/2018, nº 44) a la que denominó “moción”, para que el Pleno aprobara publicar trimestralmente en un lugar de habitual acceso público (como el tablón de anuncios) la relación de ingresos y gastos realizados durante ese tiempo.

La posibilidad de presentación de mociones para su debate en el Pleno es una faceta propia de la actividad de los concejales directamente ligada a la función de control del gobierno municipal.

La legislación básica estatal, en concreto el artículo 46.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) garantiza en los Plenos ordinarios la participación de todos los grupos políticos mediante la formulación de mociones.

Tal y como establece el **artículo 46.2 e) de la Ley 7/1985**, en las **sesiones ordinarias del Pleno** la parte dedicada al control de los demás órganos debe 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**.

En base a ese precepto, en los Plenos ordinarios debe diferenciarse una parte resolutive de otra parte dedicada al control del funcionamiento del equipo de gobierno (no resolutive), que se articula a través del planteamiento de ruegos, preguntas y mociones.

El informe remitido a esta Procuraduría nada indica sobre el tratamiento otorgado a esa moción, ni aporta el acta de la sesión plenaria ordinaria siguiente o de cualquier otra en la que hubiera sido incluida, como le pedimos, lo cual lleva a considerar que no se incluyó en ninguna.

A la hora de determinar si procede incluir una propuesta en el orden del día, hay que tener en cuenta que la moción es un mecanismo de control de la actuación del equipo municipal de gobierno y, como tal, una función de los grupos de oposición, por lo que cualquier interpretación de la legalidad debe ser una interpretación constitucional, esto es, dirigida a favorecer el derecho de participación política.

A los efectos del desarrollo de las sesiones y para definir el carácter de las intervenciones de los miembros de la Corporación, el **artículo 97 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales**, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF) distingue algunas posibilidades, entre ellas las **mociones** y los **ruegos**:

“3. Moción, es la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo de lo prevenido en el artículo 91.4 de este Reglamento. Podrá formularse por escrito u oralmente”.

“6. Ruego, es la formulación de una propuesta de actuación dirigida a algunos de los órganos de gobierno municipal. Los ruegos formulados en el seno del Pleno podrán ser debatidos, pero en ningún caso sometidos a votación. Pueden plantear ruegos todos los miembros de la Corporación o los grupos municipales a través de sus portavoces. Los ruegos podrán ser efectuados oralmente o por escrito y serán debatidos generalmente en la sesión siguiente, sin perjuicio de que lo puedan ser en la misma sesión que se formulen si el Alcalde o Presidente lo estima conveniente”.



Es decir la “moción” se define como la propuesta que se somete directamente al Pleno al amparo del artículo 91.4 ROF, según el cual, en las sesiones ordinarias, concluido el examen de los asuntos incluidos en el orden del día y antes de pasar al turno de ruegos y preguntas, el Presidente preguntará si algún grupo político desea someter a la consideración del Pleno, por razones de urgencia, algún asunto no incluido en el orden del día y que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas. Si así fuere, el Pleno votará la urgencia y la procedencia de su debate.

Las mociones que se recogen en el artículo 46.2 LBRL no son las mismas que se recogen en el artículo 97.3 ROF. En definitiva, en la parte resolutive de la sesión solo figuran como mociones los puntos que no estando incluidos en el orden del día se incorporan por razones de urgencia y que requieren que el Pleno estime por mayoría absoluta la urgencia; las demás mociones se incorporan directamente en la parte correspondiente al control y fiscalización del de los órganos de gobierno.

La calificación que merezcan las intervenciones de los miembros de la Corporación corresponde realizarla al Alcalde, asistido del Secretario, y en función de esta calificación se efectuará la tramitación o votación correspondiente, según indica con mayor detalle el citado artículo 97. Lo que no cabe en ningún caso es dejar de incluirla en el orden del día de una sesión plenaria, bien incorporándola en la parte resolutive, como moción de urgencia, bien en la parte dedicada al control.

En ocasiones la inclusión en el orden del día se ha denegado por algún Alcalde cuando las mociones hacen referencia a cuestiones o materias que pudieran no ser competencia del Pleno.

Es más, siguiendo el criterio sentado por algún Tribunal Superior de Justicia, como el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en la Sentencia 11/09/2014, los concejales tienen *“derecho a que se debatan las mociones sin adelantar su resolución porque son expresión del derecho fundamental de participación política, al margen del resultado. Y negarse a admitir la moción y debatirla por el Pleno afecta al derecho fundamental a participar en los asuntos públicos y no se puede considerar como un mero acto de control político, sin que se le permitiera justificar su urgencia (...) ha de considerarse vulnerado el derecho del artículo 23 de la CE al no permitir que el Pleno se pronunciara sobre el debate de la moción de urgencia planteada por la recurrente, que es donde se tendrían que aportar los informes técnicos*



necesarios y a partir de ello se determinaría si era un propuesta legal y procedía su aprobación. Lo que no cabe es no permitir el debate político, a priori, sobre dicha cuestión”.

También el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la Sentencia de 14/02/2018, confirmó en apelación la del Juzgado de lo Contencioso Administrativo dictada en un procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales que examinó la actuación de la Alcaldía de un Ayuntamiento que había impedido a los concejales recurrentes el debate sobre la urgencia de las mociones presentadas en un Pleno ordinario. El Juzgado consideró que el Alcalde carecía de potestad alguna para evitar siquiera su debate inicial en el Pleno a los efectos de debatir y votar su urgencia, con carácter previo, en su caso, al fondo de la cuestión, por lo que había conculcado el artículo 23 de la Constitución. El Ayuntamiento mantenía que la actuación se había ajustado a derecho, porque no se había justificado la urgencia de las mociones presentadas.

El TSJ de Madrid considera que *“el Alcalde no puede atribuirse facultades que no le corresponden”*, aunque se refiere al Reglamento Municipal señala que a la misma conclusión se llega aplicando el ROF: *“La moción de urgencia se somete a la consideración del Pleno y es este órgano y no el Alcalde el que debe decidir, previa deliberación y votación, si concurren o no causas de urgencia. Pero lo que en modo alguno está previsto es que el Alcalde proceda a examinar la viabilidad formal de la moción de urgencia, creando así un trámite previo o fase de admisión o inadmisión a trámite, por carecer de competencias para ello. Así se desprende igualmente del contenido del artículo 91.4 RD 2568/1986”*.

En este caso, no constan las razones por las cuales no incluyó la moción en la siguiente sesión plenaria ordinaria, debiendo serlo según lo indicado, al menos para permitir su debate en el Pleno.

b) Sobre el acceso de un concejal a la información municipal.

En cuanto a las otras dos solicitudes, en una de ellas (10/04/2018, Reg. Gral. Subdel. Gob. Salamanca, nº 000006395e1800975379) pedía el concejal la elaboración de un informe y el acceso a toda la documentación sobre la *“gestión del Ayuntamiento”* y, en la otra (24/07/2018, 2018-E-RC-9) ser informado de las previsiones sobre actos y contratos en las fiestas patronales.

El derecho a la información de los concejales se reconoce con carácter básico en el **artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL)**, desarrollado

en el **Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF)**, aprobado por **RD 2568/1986, de 28 de noviembre, artículos 14, 15, 16.**

El artículo 77 de la LBRL establece que todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. La solicitud de ejercicio del derecho habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado.

De no existir constancia de la denegación motivada en ese breve espacio de tiempo, como ocurrió en este caso, opera el silencio administrativo positivo y la autorización se obtiene de forma presunta, así lo establece el artículo 14.2 del ROF: *“La petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud”.*

El derecho a la información de los concejales es un derecho a examinar la documentación existente en el Ayuntamiento y para lograr su efectividad el miembro de la Corporación, como regla general, debe dirigir un escrito al Alcalde (salvo en los casos de acceso directo).

La forma correcta de proceder es la resolución de todas las solicitudes, el hecho de que se trate de peticiones genéricas o demasiado amplias no habilita para omitir una resolución.

La jurisprudencia aboga en todo caso por una interpretación generosa del derecho a la información habiendo llegado a declarar que el mismo ampara las peticiones que, aunque sean genéricas, estén debidamente concretadas y de su mero contenido no se advierta que puedan constituir un uso abusivo del derecho, como sería necesario para poder negar el derecho a la información que los miembros de las Corporaciones para el ejercicio de su función tienen reconocido por la Ley.

El excesivo volumen de la documentación cuyo examen se solicite y la perturbación que pueda causar en el funcionamiento de la entidad, en razón de los medios de que esta disponga, será un factor de legítima ponderación en la resolución que haya de dictarse; por estos motivos las resoluciones que debe dictar la Alcaldía a la hora de resolver las solicitudes han de tener en cuenta los siguientes aspectos:



- En la resolución que emita esa Presidencia frente a cada solicitud estaría justificado el señalamiento de unos días y horas concretos para poner a disposición del concejal solicitante la documentación, lógicamente dentro del horario de la entidad.

- La resolución que deniegue la autorización debe ser motivada.

- En caso de no dictar resolución en el plazo de cinco días naturales desde que se recibe la solicitud, la autorización se entiende concedida de forma presunta, por efecto del silencio (positivo, en este caso) y por tanto el concejal podría acudir en cualquier momento, dentro del horario de las oficinas, para llevar a cabo su examen.

- Pese a los efectos estimatorios del silencio, se debe resolver este tipo de solicitudes en el plazo fijado de cinco días naturales, pues este plazo está concebido en beneficio de los interesados, nunca para permitir el incumplimiento de la obligación de emitir esa respuesta formal.

En cualquier caso, si el volumen de documentos solicitado fuera elevado, puede facilitar la consulta de forma progresiva para no entorpecer el funcionamiento de la entidad, razón por la cual es conveniente establecer fechas y horas concretas para que el concejal pueda tener acceso a la documentación.

En este caso la documentación que el concejal pide tiene considerable volumen, pero ello no habilita para dejar de dar respuesta o denegar la petición para consultar documentación, aunque sí hubiera justificado la remisión de un requerimiento para que especificara los documentos concretos que deseaba examinar; requerimiento que tampoco procedería ahora, máxime cuando en el informe pone de manifiesto la intención de permitir el acceso a la documentación tal y como fue formulado.

Por otra parte, el ejercicio de este derecho se supedita a que los antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación, de lo cual se desprende que las informaciones deben estar documentadas para que puedan ser examinadas, es decir, incorporadas a un documento. Tratándose de un derecho a examinar un documento, en principio no alcanza a exigir la **elaboración de informes** ni del Presidente de la Corporación ni del Secretario, sin perjuicio de lo cual el Alcalde puede autorizar de forma expresa que se emitan, es más, la ausencia de resolución, puede determinar que se adquiera de forma presunta el derecho a que el



informe sea emitido, según el criterio jurisprudencial expresado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2003.

Tampoco existe por el mismo motivo un derecho a ser informado sobre previsiones o actos futuros, en tanto no se hayan formalizado en un documento no existe un derecho de acceso a consultarlos, aunque como en el caso anterior nada impide que el Alcalde autorice que el informe sea emitido.

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**:

- **Debió incluir en el orden del día de la siguiente sesión ordinaria del Pleno la moción formulada por un concejal por escrito de 21/03/2018 (nº 44).**
- **Debe esa Presidencia dictar resolución expresa estimatoria de las solicitudes formuladas por el concejal reclamante confirmando la obtención de forma presunta de la autorización para su examen y para que el informe sea emitido, ordenando su puesta a disposición a la mayor brevedad.**

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

Fdo.: Tomás Quintana López