



Ayuntamiento de XXX
XXX
(Palencia)

Asunto: Pleno extraordinario de fecha 6 de noviembre de 2019 / Acceso a expedientes del orden del día.

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 **2537/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El motivo de la queja se refería a la negativa a proporcionar a los concejales documentación sobre los asuntos a tratar en los Plenos, concretamente se refería a la reclamación a uno de los documentos incluidos en el Pleno extraordinario celebrado el 06/11/2019.

Según el relato de los hechos dos concejales habían preguntado por teléfono a la Secretaria sobre la existencia de documentación, negando ésta que existiese alguna; minutos antes del Pleno uno de ellos examinó el expediente, comprobando que existía una propuesta de resolución del recurso de reposición, a lo que señaló a Secretaria que dicha propuesta se acababa de incorporar al expediente.

Estos hechos condujeron a los concejales afectados a interponer con fecha 04/12/2019 una reclamación contra el acuerdo adoptado en el punto 2º del orden del día de 06/11/2019 por no hallarse a disposición de los concejales el expediente íntegro de ese punto, aunque la reclamación no llegó a resolverse. Señalaba el reclamante que el Pleno había resuelto el 16/01/2020 inadmitir ese recurso, previo informe de Secretaría y propuesta de inadmisión de la Alcaldía, con todo lo cual mostraba su disconformidad.

Admitida a trámite la queja, esta Procuraduría solicitó del Ayuntamiento información sobre la cuestión planteada.

El informe remitido hace constar lo siguiente:

“Que en relación a la manifestación de que "con anterioridad a la fecha del Pleno se formuló pregunta verbal y telefónicamente a la Sra. Secretaria sobre la existencia de documentación, negando que existiese documentación al efecto", por parte de este Ayuntamiento, no se tiene constancia de la existencia de dicha



conversación, la Sra. Secretaria (...), la cual ocupaba dicho puesto en las fechas en que se hace referencia, ya no forma parte de la corporación, y no existiendo registro de entrada, se desconoce la veracidad de dichos hechos.

A sabiendas, de que la anterior Secretaria, ya no forma parte de la Corporación, este Ayuntamiento se remite a la documentación existente, por lo que para facilitar la tarea del Procurador del Común, se adjunta la siguiente documentación, para que pueda examinarla:

- Informe secretaria de 9 de enero de 2020.*
- Propuesta de acuerdo de Pleno: resolución recurso de reposición.*
- Acta pleno 16 de enero de 2020.*
- Escrito presentado por (...).*

Este Ayuntamiento, en virtud de la legislación que establece que contra la presente resolución, que resuelve un recurso de reposición, entiende que el recurso presentado, aunque en el escrito diga número 2, en vez de número 3, va en el mismo sentido, es decir, el recurso se interpone contra el mismo proceso por lo que, como se hace referencia en el informe de Secretaría, no cabría recurso de reposición”.

A la vista de lo informado, hemos de realizar una breve referencia a los antecedentes fácticos extraídos de la documentación aportada al expediente:

- Con fecha **11/09/2019** el **Pleno** (p. 3º) adopta **acuerdo** sobre aprobación de dedicación parcial de Alcaldía e indemnizaciones por asistencia a Plenos.
- Con fecha **10/10/2019** un concejal, en representación del grupo municipal socialista, presenta **recurso contra acuerdo** del Pleno de **11/09/2010** (p. 3º).
- El **Pleno** adopta acuerdo el **06/11/2019** que **resuelve el recurso de reposición** en sentido **desestimatorio** (p. 2º).
- Con fecha **04/12/2019** el mismo concejal, también en representación del grupo municipal socialista, **impugna el acuerdo** adoptado en la sesión de **06/11/2019** (p. 2º), por no hallarse la documentación íntegra del expediente a disposición de los concejales antes de la sesión de 06/11/2019. Este escrito se denomina por el recurrente “*recurso de reposición frente al punto nº 2 del orden del día del Pleno extraordinario celebrado el 6 de noviembre de 2019*”, siendo calificado por el Ayuntamiento como un nuevo recurso de reposición contra la resolución desestimatoria del recurso de reposición.



- Con fecha **09/01/2020**, se emite **informe de Secretaría**, que concluye con el siguiente informe-propuesta de resolución: *“inadmitir el recurso presentado por (...) contra la resolución del recurso de reposición presentado por el grupo socialista contra el acuerdo nº 3 del Pleno celebrado el día 11/09/2019: Motivación: el grupo socialista plantea recurso de reposición contra un acto administrativo que no es susceptible del mismo y que es firme en vía administrativa”*.

- Con fecha **09/01/2020** la Alcaldía emite una **propuesta de resolución** sobre *“resolución de recurso de reposición presentado por el grupo socialista contra el Acuerdo nº 2 del Pleno celebrado el 06/11/2019, contra resolución del recurso de reposición”*.

- Con fecha **16/01/2020** el Pleno aprueba la propuesta y acuerda **inadmitir el recurso** presentado por (...) porque contra la resolución de un recurso de reposición no puede interponerse nuevo recurso.

La cuestión planteada en la reclamación presentada ante esta Procuraduría coincide con la expuesta en el escrito presentado con fecha 04/12/2019 en el Registro municipal y se refiere a la disponibilidad del expediente completo que va a ser tratado en una sesión, la de 06/11/2019 (punto 2º), que según afirma el recurrente no se hallaba a disposición de los concejales antes de la sesión y desde que esta había sido convocada.

Ese escrito se califica como un recurso contra la resolución desestimatoria del recurso de reposición presentado contra el acuerdo de 11/09/2019 y se inadmite a trámite por haber sido ya resuelto y desestimado, cuando lo que plantea no ha sido resuelto ni el 06/11/2019, ni después el 16/01/2020, pues no se refiere a la cuestión de fondo del acuerdo de 11/09/2019, sino a una cuestión formal que pudo afectar a los derechos de los concejales en el ejercicio de sus funciones representativas.

Se trata por tanto de dilucidar si existió una vulneración de los derechos de los concejales recurrentes al no poder examinar la documentación del expediente incluido en el punto 2 del orden del día de la sesión plenaria de 06/11/2019, como afirman en ese escrito y en la reclamación presentada ante esta Procuraduría.

La norma general establecida en el artículo 46.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), artículo 47.2 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 (TRRL), y en el artículo 80.4 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), determina que la convocatoria de sesiones plenarias ha de hacerse, al

menos, con dos días hábiles de antelación al de su celebración, salvo los supuestos de urgencia debidamente motivada. El plazo mínimo tiene su justificación en la necesidad de facilitar a los concejales el tiempo necesario para conocer los asuntos a tratar.

El citado **artículo 46.2 b) LBRL** dispone: *“La documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día, que deba servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá figurar a disposición de los Concejales o Diputados, desde el mismo día de la convocatoria, en la Secretaría de la Corporación”*.

Constituye por tanto una norma básica de funcionamiento del Pleno la que exige que la documentación esté a disposición de los concejales en la Secretaría, para que sus miembros puedan disponer de tiempo real y efectivo para preparar las sesiones y decidir el sentido de su voto, asegurando de ese modo la formación libre de la voluntad de este órgano.

El **artículo 84 ROF** establece también que: *“Toda la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día que debe servir de base al debate y, en su caso, votación deberá estar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría”*.

En la comunidad autónoma de Castilla y León, la **Ley 7/2018, de 14 de diciembre**, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos, establece también que los servicios administrativos de las entidades locales están obligados a facilitar información *“cuando se trate del acceso de cualquier miembro a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte”* (artículo 12.2). Sobre la forma de realizar la consulta expresamente se refiere el artículo 13 a que *“el examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria”*.

Es función del Secretario, incluida entre las que le corresponden como fedatario público, notificar las convocatorias de las sesiones que celebre el Pleno y custodiar desde el momento de la convocatoria la documentación íntegra de los expedientes incluidos en el orden del día y tenerla a disposición de los miembros del respectivo órgano colegiado que deseen examinarla, así lo establece el artículo 3.2 apartados b) y c) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, que regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter nacional.

En cuanto a si los concejales realizaron las gestiones telefónicas que exponen y en definitiva si el expediente completo estuvo a disposición de los concejales desde el momento de la convocatoria, no podemos afirmar con certeza que así fuera o lo



contrario, pues no existe prueba de ello según señala en su informe, como tampoco de que la propuesta fuera incluida minutos antes de dar comienzo el Pleno.

No se ha enviado el informe de Secretaría que debió emitirse antes de resolver el recurso de reposición interpuesto frente al acuerdo 11/09/2019, ni la propuesta de acuerdo suscrita por la Alcaldía, documentos que habrían de formar parte del expediente que se sometió al Pleno el 06/11/2019.

Algunos datos que pueden ser tenidos en cuenta son los reflejados en el acta de la sesión de 06/11/2019 que señala *“en el debate se confunden los términos propuesta, resolución informe... y las funciones de Secretaría”* que apunta a que existió algún debate sobre esa cuestión.

Más expresiva es el acta de la posterior sesión de 16/01/2020 en la cual, antes de votar la propuesta de inadmisión del recurso *“(...) desea explicar el motivo de la interposición de este segundo recurso de reposición, pero el Sr. Alcalde le interrumpe y señala que, al tratarse de una inadmisión, no cabe entrar sobre el fondo del asunto. Únicamente pueden pronunciarse sobre la causa de inadmisión explicada anteriormente. (...) considera que tiene derecho a hablar y el Sr. Alcalde le indica que no tiene concedida la palabra porque la propuesta de acuerdo es la inadmisión, no una desestimación, y entonces solo procede pronunciarse sobre la inadmisión. D. (...) solicita verbalmente un informe de Secretaría y la Sra. Secretaria le indica que lo solicite por escrito”*.

De todo ello resulta que los concejales en el Pleno se opusieron a esa actuación y que presentaron una reclamación posterior, por lo que con independencia de la pertinencia o no de acoger los hechos y argumentos en los que se basaba, necesariamente debió resolverla el Pleno y no inadmitirla basándose en que ya se había resuelto un recurso contra una decisión anterior.

Entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una Corporación municipal se encuentran la de participar en las deliberaciones del Pleno y la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores funciones.

De ahí que el incumplimiento de la puesta a disposición de la documentación con dicha antelación pueda ser causa de nulidad, por concurrir la causa establecida en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuya virtud *“1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:*



e) *Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.*

En cualquier caso el Pleno debió resolver la impugnación del acuerdo adoptado en la sesión de 06/11/2019, teniendo en cuenta que lo que se denunciaba era una restricción del derecho de los concejales recurrentes a participar en los asuntos públicos y la infracción de las reglas esenciales de la formación de la voluntad del Pleno y, con ello, la nulidad del acuerdo adoptado en el punto 2 del orden del día de esa sesión.

Recuerdan las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 25/10/2017, 01/02/2018 y 24/09/2018 *“esa integridad del expediente administrativo no es un requisito menor sino esencial. Sólo así, exigiéndose la integridad del expediente administrativo, soporte causal el acuerdo plenario, se puede desarrollar la constitucional actividad de control de todo corporativo municipal”.*

El mismo Tribunal en un pronunciamiento anterior de 27/02/2009, con cita de la sentencia del Tribunal Supremo de 25/10/2002, hace la siguiente reflexión: *“Es indiferente que el resultado final de la sesión municipal estuviera avalado con los votos de la mayoría necesaria, pues el respeto del pluralismo político, que como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico proclama el artículo 1 CE, exige que toda votación vaya precedida de un debate en el que se ofrezca de manera efectiva la posibilidad de intervenir a los representantes de todas las opciones políticas”.*

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**:

- Deberá el Pleno de esa Corporación resolver la impugnación del acuerdo adoptado el 06/11/2019, punto 2º del orden del día de la sesión, por las razones alegadas en el escrito presentado en el Registro municipal el 04/12/2019, siguiendo los criterios legales expuestos.

- Se recomienda en lo sucesivo que se garantice que los expedientes íntegros de los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones plenarias están a disposición de los concejales, desde la convocatoria hasta la celebración de las mismas, y durante no menos de dos días hábiles completos en el caso de las sesiones ordinarias y extraordinarias.

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



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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