



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

Asunto: Pleno XXX / Documentación a disposición de concejales / 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 **2082/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El motivo de la queja era la falta de disponibilidad de toda la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día de la sesión del Pleno de XXX.

Exponía la reclamación que, como de costumbre, la secretaría había estado cerrada desde la convocatoria (XXX) hasta el mismo día del Pleno (XXX) y que junto con ella se habían entregado a los concejales algunos documentos, pero no todos. En concreto a un concejal le habían entregado los siguientes:

- Aprobación de modificación de créditos XXX (punto 3º), se entrega copia de una propuesta de modificación, pero no se detallan las modificaciones, ni su necesidad.

- Aprobación de presupuesto XXX (punto 4º), no se da a conocer el grado de cumplimiento del presupuesto XXX en el que se han hecho varias modificaciones de crédito durante el año.

- Aprobación de presupuesto para XXX (punto 5º), no ha sido entregado ningún documento relativo a este punto.

Admitida a trámite la queja, esta Defensoría solicitó información sobre la cuestión planteada.

El informe remitido señala:

“... Como se ha indicado en todas las ocasiones, reiterar que este Ayuntamiento realiza las convocatorias de sus plenos 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.

Así mismo reiterar que junto con la convocatoria, se adjunta copia de la documentación disponible de los temas a tratar en el Pleno y en el caso concreto que nos ocupa se entregó junto con la convocatoria copia de la propuesta de modificación de crédito de expediente XXX, al igual que en los expedientes XXX y XXX aprobados en Plenos anteriores, por lo que respecta el punto 3º de la convocatoria.

En relación con el punto 4º se entregó junto con la convocatoria copia del borrador del Presupuesto municipal XXX, para su discusión y aprobación, al igual que se ha hecho en los Presupuestos anteriores de XXX, XXX y XXX.

Respecto del punto 5º no se considera necesario adjuntar copia de los tres presupuestos que se han presentado, puesto que el único motivo es seleccionar uno para su ejecución y lógicamente se opta por la mejor propuesta. Se dan a conocer a la Corporación y se procede a la votación.

Como ya se ha indicado en anteriores escritos, el Secretario municipal atiende a XXX Ayuntamientos, sin Auxiliar administrativo en ninguno, correspondiendo a este municipio la apertura de la oficina municipal un día a la semana concretamente los jueves, principalmente para la atención presencial y despacho con esta Alcaldía (el resto del trabajo lógicamente lo realiza en su domicilio) y concretamente el XXX era lunes y hasta el jueves XXX, el Secretario estaba realizando sus obligaciones en otros municipios, como es natural y es imposible que pueda estar en este municipio todos los días de la semana.

En relación con el tiempo que estuvo a disposición la documentación del Pleno a disposición de los miembros del Pleno, como ya se ha reiterado en anteriores escritos, desde que se le entrega la convocatoria junto con la documentación adjunta a la misma de los asuntos a tratar, hasta la celebración del mismo.

En el caso concreto de (...) fue entregada el día XXX, a las XXX horas. Se adjunta copia de la convocatoria y firmas.

Se adjunta copia del borrador del Pleno celebrado el XXX, así como de su convocatoria.

Por último resaltar que en el citado Pleno celebrado el día XXX, (...) abandonó el mismo nada más iniciarse”.

Lo primero que debemos señalar es que no resulta coherente ni deseable que una Administración se comprometa a ajustar su actuación al ordenamiento jurídico para



respetar los derechos de los ediles cuando acepta las Resoluciones de esta Defensoría y, sin embargo, continúe con la misma práctica, impidiéndoles acudir debidamente informados a las sesiones.

Reiteradamente se ha hecho referencia a la obligación de esa Administración local de respetar el plazo mínimo de antelación de dos días hábiles entre las convocatorias y las sesiones del Pleno –ordinarias y extraordinarias- obligación íntimamente ligada a otra, que es la de poner a disposición de los concejales los expedientes íntegros de los asuntos que se van a debatir y someter a votación durante ese mínimo; todo lo cual forma parte del núcleo esencial de los derechos de los representantes de los ciudadanos a la participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española.

Cualquier posible falta de medios humanos no puede justificar un comportamiento irregular ni puede obtener la Administración un beneficio del mismo, como sucedería si los argumentos para haber podido constituir una agrupación para el sostenimiento en común del puesto de secretaría sirvieran también para eludir o condicionar aquellos derechos.

Desde luego la solución no pasa por sobrecargar de trabajo al titular de la Secretaría, ni ampliar su jornada laboral más allá de lo permitido, pero tampoco se pueden recortar los derechos de los ediles, por lo que corresponde a la Alcaldía organizar los servicios municipales y adoptar las medidas precisas para atenderlos.

Carece de sentido convertir los expedientes digitales a formato papel y realizar las notificaciones de las convocatorias por agente notificador en el domicilio de los concejales, pudiendo prestar tales servicios a través de la sede electrónica con mayor eficacia y mejores resultados, incluso para la organización administrativa –pueden acceder los interesados todos los días hábiles, salvo imprevistos-.

En el caso concreto que ahora examinamos, el del Pleno de XXX, no se denunciaba que hubiera recibido el concejal la notificación con menos de dos días hábiles de antelación, sino que no hubiera dispuesto de la documentación completa de los asuntos incluidos en el orden del día para estudiarla durante ese tiempo.

Queda acreditado que la documentación entregada no estaba completa pues reconoce el informe que de la modificación de créditos (punto 3º) se había entregado un documento, el que contenía la propuesta que sometía a votación, al igual que sucedió con el presupuesto general de la entidad XXX (punto 4º), solo se entregó el borrador que se iba a votar. En cuanto a la aprobación del presupuesto XXX (punto 5º), según el acta se trataba de aprobar la adjudicación de un contrato menor de la obra incluida en XXX, y tampoco en este caso se entregó copia del expediente, sino únicamente el presupuesto cuya aprobación proponía habiendo solicitado tres.



Según el acta, al comienzo de la sesión *“manifiesta su desacuerdo con la documentación entregada y seguidamente abandona el salón de plenos”*, seguido de otro concejal. La sesión continua y los acuerdos citados se adoptan con el voto de los tres concejales restantes.

Con el fin de asegurar la formación libre de la voluntad del Pleno, la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), establece con carácter básico que las sesiones han de convocarse con una antelación y que la documentación ha de estar a disposición de los concejales en la Secretaría.

El artículo 46.2 b) LBRL concretamente dispone: *“Las sesiones plenarias han de convocarse, al menos, con dos días hábiles de antelación, salvo las extraordinarias que lo hayan sido con carácter urgente, cuya convocatoria con este carácter deberá ser ratificada por el Pleno. 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”*.

El artículo 84 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico (ROF) dispone 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 de la misma.

Cualquier miembro de la Corporación podrá, en consecuencia, examinarla e incluso obtener copias de documentos concretos que la integre, pero los originales no podrán salir del lugar en que se encuentren puestos de manifiesto”.

El tiempo de antelación de la convocatoria obedece a la necesidad de garantizar a los concejales un tiempo mínimo para ilustrarse y reflexionar sobre los asuntos sometidos a su consideración, estando motivada la excepción por la naturaleza urgente de determinados asuntos, que requieren una solución perentoria.

Como se ha indicado, toda la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día que debe servir de base al debate y, en su caso, votación, ha de estar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria y durante un mínimo de dos días hábiles, cuando se trata de sesiones plenarias ordinarias y extraordinarias.



En el ámbito legislativo autonómico, 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 que los servicios administrativos 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). En cuanto a su consulta expresamente señala el artículo 13 de la Ley 7/2018 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”*.

También el artículo 15.1 b) del ROF establece que los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte.

Los Tribunales han advertido en numerosas ocasiones que *“esa integridad del expediente administrativo no es un requisito menor sino esencial. Sólo así, exigiéndose la integridad del expediente administrativo, soporte causal del acuerdo plenario, se puede desarrollar la constitucional actividad de control de todo corporativo municipal”*. (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 20/09/2018).

Entre las funciones que corresponden al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente pertenece a los miembros de una Corporación municipal se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, 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 de los acuerdos, por haber lesionado un derecho susceptible de amparo constitucional residenciado en el artículo 23 de la Constitución Española y por haber sido dictados prescindiendo total y absolutamente de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados [artículo 47.1 a) y e) de la Ley 39/2015].

No desvirtúa esta conclusión el hecho de que de haber participado en la sesión no hubiera variado el resultado de la votación porque el artículo 46.2 b) LBRL no sólo asegura una adecuada información para las votaciones, sino también para el debate que las precede, siendo claro que, en el funcionamiento de un órgano colegiado democrático y



representativo, los resultados de las votaciones dependen en gran medida de los debates previos (STS 24/11/1993).

El derecho que asiste a los miembros del Pleno a un conocimiento completo de los asuntos es un derecho esencial, si no lo fuera el legislador lo eliminaría o permitiría soslayarlo, pero sucede lo contrario y con esa extensión lo exigen los Tribunales, como garantía de la pluralidad democrática y de participación en condiciones de igualdad de todos los ediles.

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:**

- Recomendamos que valore el Pleno de la Corporación la procedencia de revisar de oficio los acuerdos adoptados por ese órgano con fecha XXX sobre los puntos 3º, 4º y 5º del orden del día, por no estar a disposición de sus miembros los expedientes completos de esos asuntos, de conformidad con los criterios expuestos.

- Proceda a acordar las medidas oportunas para asegurar que los expedientes, en su integridad, referentes a los puntos del orden del día de las sesiones plenarias, puedan encontrarse a disposición de todos sus miembros desde la convocatoria y durante, al menos, dos días hábiles completos antes de su celebración en el caso de las 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 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