



SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA REGISTRE GENERAL
14/12/2012
EIXIDA NÚM. 68681

Ayuntamiento de Catarroja
Sra. Alcaldesa-Presidenta
Camí Reial, 22
CATARROJA - 46470 (Valencia)

=====
Ref. Queja nº 1213407
=====

Asunto: Vulneración del derecho de información y participación pública.

Sra. Alcaldesa-Presidenta:

Se recibió en esta Institución escrito firmado por D. (...) y otros, con domicilio en (...), que quedó registrado con el número arriba indicado.

Sustancialmente manifestaban “que los tres grupos municipales que conforman los partidos de la oposición del Ayuntamiento de Catarroja carecen de despacho o local para reunirse de forma independiente con los ciudadanos o asociaciones del municipio, así como para poder realizar sus funciones de representación pública.

Que de forma reiterada se ha solicitado a la Alcaldía Presidencia, así como en la sesión plenaria extraordinaria del 23 de junio de 2011, donde se constituyeron los grupos municipales, y el resto de órganos, este espacio en la casa consistorial, al amparo de lo establecido en el artículo 27 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, sin embargo, a fecha de hoy, y a pesar de su petición reiterada por todos los Grupos Políticos de la oposición, y el compromiso por el equipo de gobierno desde el inicio de la legislatura, no disponen ni de despachos, ni de espacio alguno donde poder reunirse con los vecinos o poder estudiar los diferentes expedientes administrativos.

Por otro lado reiteran ante esta Institución, lo denunciado ante esa administración municipal, en el sentido de que al combinar la mayoría de concejales, la representación municipal con sus empleos, y no disponer de tiempo para poder ver los expedientes, necesitan que dicha información esté a su disposición en soporte electrónico, o bien, que las dependencias municipales puedan ser utilizadas por las tardes y fines de semana; que se de información pública de todas las actas de las sesiones plenarias en las dos lenguas cooficiales en la web municipal, tal y como se comprometieron al inicio de la legislatura, que mediante

los medios oportunos, se proceda a la grabación de todas las sesiones plenarias y se dé difusión de las mismas en la página web del municipio y que se destine un espacio informativo dentro del Boletín de Información Municipal a todas las agrupaciones políticas con representación plenaria”.

Considerando que la queja reunía los requisitos establecidos en los artículos 12 y 17 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, fue admitida a trámite, dándose traslado de la misma a Vd. de conformidad con lo determinado en el artículo 18.1 de la citada Ley.

Con el objeto de contrastar las alegaciones formuladas por la persona interesada, le requerimos para que en el plazo máximo de 15 días nos remitiera información suficiente sobre la realidad de las mismas y demás circunstancias concurrentes en el presente supuesto.

La respuesta del Ayuntamiento se recibió el 05/11/2012, de la cual dimos traslado a al promotor de la queja al objeto de que, si lo consideraba oportuno, presentase escrito de alegaciones, como así hizo, ratificando íntegramente su escrito inicial.

Llegados a este punto, y tras la detenida lectura del escrito inicial de queja, del informe remitido por la Administración y de las alegaciones presentadas por el ciudadano, procedemos a resolver la presente queja con los datos obrantes en el expediente.

Pudiendo no ser la actuación descrita lo suficientemente respetuosa con los derechos de la promotora de la queja, le ruego que considere los argumentos que, como fundamento de la Recomendación con la que concluimos, a continuación le expongo.

En tal sentido debe significarse que entre los derechos de los miembros de la Corporación, especial atención merece el derecho de acceso a la información, dada la importancia práctica de éste, **por ser un instrumento necesario para que los miembros de las Corporaciones Locales puedan acometer con conocimiento suficiente el ejercicio de sus funciones** (STC 20 septiembre de 1988).

Por ello debemos comenzar por señalar para entender el alcance del mismo, que si bien el derecho a participar en los asuntos públicos, como ha reiterado el TC, es un derecho de configuración legal, entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación se encuentran, la de participar en la actividad de control del gobierno provincial, la de participar en las deliberaciones del pleno de la corporación, 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* (STC de 9 de julio de 2009).

A nivel legal, dispone el artículo 128-1 de la LRLCV, en términos análogos al artículo 77 de la LBRL que “para el mejor cumplimiento de sus funciones, los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o presidente, o de la Junta de Gobierno Local, todos los antecedentes, datos e

informaciones que obren en poder de los servicios de la corporación y sean necesarios para el desempeño de su cargo”.

Por otra parte, el art. 128-2 de la LRLCV prevé que los servicios de la corporación faciliten directamente información a sus miembros en los siguientes casos:

- a) “Cuando ejerzan funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad”. Se trata de una relación directa entre el concejal y funcionarios, si bien limitada al área o materia de su responsabilidad, que no merece ningún comentario dada la obviedad de su necesidad para la gestión y toma de decisiones en su ámbito.

- b) “Cuando se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados de los que sean miembros”. Este punto hay que ponerlo en relación con el apartado 4 del art. 128 LRLCV que añade, en términos similares al art. 46-2-b LBRL -, “en todo caso, los miembros de las corporaciones locales deberán tener acceso a la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados a que pertenezcan *desde el mismo momento de la convocatoria*.”

Esta obligación legal de la puesta a disposición tiene así una clara conexión con el momento temporal de la convocatoria ya que no sólo deben tener previo conocimiento sobre las materias sobre las que van a decidir sino con tiempo suficiente para hacerlo con conocimiento de causa.

Por ello el TS ha declarado que la disponibilidad de la documentación por los miembros de la Corporación “desde la convocatoria ordenada por el art. 46.2.b de la LBRL, ha de observarse en *su plenitud con especial rigor*” (STS 31 de enero de 2006).

De otra parte, la documentación que ha de ponerse a disposición, según indica la LBRL y reitera la LRLCV ha de ser «íntegra» (art. 46-2-b LBRL y art. 128-3 LRLCV), expresión amplia que alude a todo el expediente , sin que proceda por tanto remitir su consulta al servicio de que proceda ni a que se les facilite en una sesión posterior.

En este sentido, el TSJ de la Comunidad Valenciana en sentencia de 20 de abril de 2010 (recurso 72 / 2010) respecto a la falta de parte de la documentación del Plan de inversiones en piscinas cubiertas, incluido en el orden del día del pleno, declara que no es suficiente con que se diga, que el resto de documentación estaba a disposición del Pleno, sino que era preciso que dicha documentación se hubiere aportado a su propio seno, para posibilitar el conocimiento de los hechos determinantes sobre los que han de votar.

- c) “Cuando se trate de información contenida en los libros de registro o en su soporte informático, así como en los libros de actas y de resoluciones de la Alcaldía”. Varias precisiones requiere este apartado:

En primer lugar, la referencia a los Libros de registro “o en su soporte informático” que es una novedad respecto al ROF aunque copia literal del art. 72-2 de la Ley de Ayuntamientos de las Islas Baleares de 2006, fruto sin duda de los avances informáticos entre la promulgación de dichas normas, no puede entenderse como una disyuntiva en su sentido literal que incluya todo lo informatizado sino que debe limitarse a los “libros” que estén informatizados y ello con las excepciones que puedan derivarse de otros preceptos.

En segundo lugar, respecto a los libros de actas y resoluciones recuérdese que el Art. 70.3 LBRL y en términos más escuetos el Art. 138-h LRLCV, reconocen a todos los ciudadanos derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y sus antecedentes.

Precisar, que el libre acceso lo es únicamente de lo contenido en las actas y en el caso de los libros a la resolución o acuerdo pero no respecto al expediente, para lo que deberá solicitarse autorización del Alcalde por escrito según se indica a renglón seguido.

“Cuando sea información de libre acceso por los ciudadanos y ciudadanas “.

Dado que los miembros de la Corporación tienen un derecho privilegiado de información, no pueden tener restricciones a la documentación de libre acceso al público en general por ser documentos públicos, v. gr. copia del presupuesto y sus modificaciones, padrones fiscales, datos que obran en el registro municipal de asociaciones respecto a éstas, expedientes sometidos a información pública, materias en las que procede la acción pública etc.

Por último, como precisa LRLCV: “Cuando se trate de un asunto incluido por declaración de urgencia, deberá facilitarse la documentación indispensable para poder tener conocimiento de los aspectos esenciales de la cuestión sometida a debate “(art. 128-4 in fine).

Fuera de los supuestos referidos, los miembros de la corporación deberán solicitar por escrito los documentos que deseen consultar.

Así a partir de la función de control y fiscalización que con carácter general corresponde al Pleno ([art. 22-2-a LBRL](#)), los tribunales en consolidada doctrina, han realizado una interpretación amplia de la extensión del contenido del derecho de acceso a la información.

En base a ello, en principio no cabe exigir que los solicitantes tengan que explicar o fundamentar la finalidad de su petición, ya que la razón de la solicitud de información se debe entender implícita en el ejercicio de su funciones a quienes corresponde el control y fiscalización de los órganos de gobierno (SSTS de 26 de junio de 1998 y 5 de noviembre 1999), correspondiendo al Alcalde probar que la solicitud va más allá de las funciones propias del cargo (STS de 7 de mayo de 1997 y 12 de noviembre de 1999).

Se ha considerado necesario para el ejercicio de sus funciones:

- La petición de los documentos, datos e informaciones que obrasen en la Corporación relacionados con los expedientes y resoluciones relativos a un mandamiento de pago realizado por decreto de la Alcaldía, por entender que no los necesitaban para el desarrollo de sus funciones, el TS afirma que dicha documentación ha de reputarse precisa para el desarrollo de su función ([art. 77 LBRL](#) y [art. 14.1 ROF](#)) y la denegación de su entrega (sin otro fundamento que el unilateral criterio del Alcalde de considerar no necesaria la documentación solicitada para el desarrollo de la función de los concejales solicitantes) vulneró el derecho fundamental (art.23), por cuanto no puede calificarse de uso desmedido o abuso del derecho que les asiste (STS de 14 de abril de 2000).
- No puede denegarse el examen de un expediente aprobado por la Junta de Gobierno, por no ser miembro de dicho órgano y no ser responsable del acuerdo adoptado, ya que no se trata de depurar responsabilidades sino de ejercer su función de control de como se va llevando a cabo la gestión , función de fiscalización y control que «por definición sólo puede ser posterior al conocimiento suficiente de los asuntos tratados» (SSTS de 27 de junio de 1988 , 17 de noviembre de 1997 y 16 de marzo de 2001).
- Y respecto a los documentos de sociedades de capital público, especialmente significativa, por reciente , es la sentencia del TS de 25 de junio de 2009 (RJ 2009/ 6589) .Solicitado por un concejal del Ayuntamiento y miembro de la Junta General de una sociedad mercantil de capital íntegramente municipal, el expediente de enajenación del suelo de un Plan Parcial, se impugna el decreto que inadmite su petición - aunque no están del todo claro los hechos parece que se impugna también que no se facilite por la sociedad municipal. Alega el Ayuntamiento en su defensa que dicho expediente no está en poder del Ayuntamiento, tratándose de entes con personalidad jurídica distinta, y el derecho de información invocado lo es de los miembros de la corporación.

El silencio es positivo si bien éste opera circunscrito al acceso a la documentación solicitada, pero no se extiende automáticamente a que se facilite a través de la entrega de copias, ya que como se indica en el epígrafe correspondiente a las copias , el derecho de acceso a la información no conlleva el derecho a obtener copias, (STS de 5 de mayo de 1995).

La denegación ha de ser motivada (art. 128-3 in fine LRLCV en reproducción del. Art. 77 párrafo segundo LBRL).

Señalar igualmente que la jurisprudencia reflejada en las sentencias del TS de 5 de mayo de 1995, 21 de abril de 1997, 14 de marzo de 2000 y 16 de marzo de 2001 viene entendiendo que el derecho de información derivado del artículo 23 de la Constitución no incluye como contenido propio del derecho fundamental, el derecho a la obtención de fotocopias.

Ello no significa que no tengan derecho a obtener copias pues sería un contrasentido reconocer a los particulares interesados el derecho a ello y por el contrario que los concejales no tuvieran derecho cuando tiene reconocido un derecho especial de información (STS de 27 de diciembre de 1994).

No previsto a nivel legal, del artículo 16-a del ROF se desprende que procede el libramiento de copias en los casos de libre acceso de los concejales, y en los demás casos cuando lo autorice el presidente de la Junta de Gobierno Local.

Ahora bien, y según se deriva del análisis de la jurisprudencia, el derecho de los concejales en uno y otro caso no puede ser indiscriminado, mediante peticiones genéricas injustificadamente.

En este orden es más amplio el derecho a obtener copias de los asuntos que figuren en el orden del día de las sesiones de que formen parte al tenerse que decidir sobre las misma (STS 27 de diciembre de 1994) , si bien tampoco aquí este derecho es ilimitado sino que dependerá del número de asuntos y especialmente del volumen de los mismos.

Así habiéndose solicitado por los concejales recurrentes fotocopia de todos los expedientes completos de una sesión del Pleno extraordinaria y urgente, la interpretación correcta del precepto debe atender a que se eviten conductas abusivas en la solicitud de copias que pueden paralizar la actividad municipal. Por ello la norma se refiere, como principio general a documentos concretos y salvo circunstancias muy concretas excluye copias de todo el expediente (STS 5 de febrero de 1995).

De otra parte, el derecho a obtener copias no conlleva que éstas hayan de ser compulsadas porque no tiene porqué dudarse del contenido de unos documentos que él mismo puede examinar en las oficinas municipales (STS de 19 de julio de 1989) ni tener que ser autenticadas (STS de 21 de abril de 1997) ni se extiende por ello a las certificaciones literales de expediente (STS de 16 de marzo de 2002).

Por último, no procede girar tasa por la expedición de copias a los miembros de las corporaciones locales, en este caso la entrega de documentos , debiendo garantizarse el derecho participar en los asuntos públicos sin trabas que lo obstaculicen (TSJ País Vasco de 14 de febrero de 1997 -recurso 1436/1996 -).

Una novedad de la LRLCV es precisar que “el derecho de información de los miembros de las corporaciones locales tendrá carácter personal e indelegable (art. 128-1 in fine)”.

A ello se une que los miembros de la corporación deberán respetar la confidencialidad de la información a que tengan acceso en virtud del cargo sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros; siendo directamente responsables (art. 128-5 LRLCV).

En cuanto al lugar, con carácter general en defecto de regulación por el reglamento orgánico - en función de la estructura de cada corporación -, la

consulta de cualquier expediente podrá realizarse en el archivo general o en las dependencias donde se encuentre, bien mediante entrega del mismo o de copia, para que pueda examinarlo en su despacho o salas reservadas a los miembros de la Corporación (Art. 16.1 a ROF).

Cuando se entrega el original deberá firmar el acuse de recibo y tendrá obligación de devolver la documentación en 48 horas o antes, en función de las necesidades ([art. 16-2](#) ROF).

En ningún caso los expedientes, libros o documentos pueden salir de la Casa Consistorial o Palacio Provincial o de las correspondientes dependencias y oficinas locales ([art. 16-1-b](#) ROF).

No obstante hay dos reglas específicas:

–La consulta de los Libros de Actas y Resoluciones se realizará en el archivo o en la Secretaría General.

–La consulta de los expedientes sometidos a sesión puede hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren desde la convocatoria (art. 46 LBRL art. 128 LRCV y [art. 16-d](#) ROF).

En el caso de sesiones plenarias y de la Junta de Gobierno se establece como lugar, la Secretaría de la Corporación sin que puedan salir de allí los originales ([art. 46-2-b](#) LBRL y [art.](#) 113 ROF).

En sentido análogo para las Comisiones Informativas ([art. 138](#) ROF), con las adaptaciones correspondientes, dada la posibilidad de encomendar la función de fe pública de las mismas a otros funcionarios de la propia Corporación (art. 13.2 RD 1174/1987), por lo que deberá estarse al lugar que se señale al efecto.

En relación al tiempo cuando se trata de asuntos incluidos en el orden del día el derecho de acceso lo es desde la convocatoria, sin que se prevé plazo alguno en los demás supuestos, sean de acceso directo o requieran previa autorización: únicamente respecto a estos últimos se prevé que debe dictarse resolución en el plazo de cinco días naturales, no cuando deba facilitárseles.

Ello dependerá muy especialmente de si se trata de acceso directo o de si solicitan copias y el número de éstas, lo que implica un trabajo mayor, sin que procedan dilataciones injustificadas que vacíen de contenido el derecho a la información.

No es necesario facilitársela en bloque de forma que pudiera causar efectos paralizadores o entorpecedores, sino que puede facilitársele paulatina y progresivamente (STS 5 de mayo de 1995).

Señalar el día y hora para consultar los expedientes solicitados no limita el acceso sino que obedece a las mínimas exigencias de orden y organización de la oficina municipal, propias de cualquier ente público que tiene un horario de atención al público al que el personal a su servicio debe ceñirse, razón por la cual es conveniente la fijación de citas previas al efecto de examinar la

documentación en cualquier archivo municipal (STSJ Aragón de 30 de octubre de 2003 – recurso 202,2000 -).

Solicitado por un grupo municipal consultar el contenido de los expedientes que se incluyan en los sucesivos en el orden del día de las sesiones de la Junta de Gobierno Local, es conforme a derecho la decisión del Alcalde de acceder a la documentación condicionada a que se consulten los expedientes después de haberse celebrado la Junta de Gobierno y una vez que la Secretaria haya incorporado los acuerdos recaídos y practicado las diligencias administrativas que procedan, en las dependencias de los respectivos servicios municipales tan pronto obre en las mismas tras enviarse por la Secretaria de la Junta de Gobierno local , y en todo caso en el plazo máximo de un mes (STSJ Castilla-La Mancha de 28 de mayo de 2009 – recurso 54 / 2008 -).

Por otro lado, y en relación a la asignación de despacho debe igualmente significarse que el Art. 135-3 LRLCV dispone que cada corporación local, de conformidad con su reglamento orgánico y en la medida de sus posibilidades, pondrá a disposición de cada grupo medios y locales adecuados.

En caso de no existir Reglamento Orgánico será de aplicación lo dispuesto en los artículos 27 y 28 del ROF .

El Artículo 27 se refiere a los medios personales y materiales - hay que entender de carácter permanente - : “En la medida de las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local, los diversos grupos políticos dispondrán en la sede de la misma de un despacho o local para reunirse de manera independiente y recibir visitas de ciudadanos, y el Presidente o el miembro de la Corporación responsable del área de régimen interior pondrá a su disposición una infraestructura mínima de medios materiales y personales “.

Y Artículo 28 al uso de locales de carácter ocasional :“Los grupos políticos podrán hacer uso de locales de la Corporación para celebrar reuniones o sesiones de trabajo con asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, generales o sectoriales de la población. . El Presidente o el miembro corporativo responsable del área de régimen interior establecerán el régimen concreto de utilización de los locales por parte de los grupos de la Corporación, teniendo en cuenta la necesaria coordinación funcional y de acuerdo con los niveles de representación política de cada uno de ellos. No se permitirá este tipo de reuniones coincidiendo con sesiones del Pleno o de la Comisión de Gobierno -hoy Junta de Gobierno Local-”.

La lectura de ambos preceptos, según señala el TSJ Andalucía, sede Málaga, en sentencia de 16 de septiembre de 2005 permite subrayar:1-El distinto nivel de intensidad de uno y otro, pues mientras en el primero se establece una obligación imperativa de proporcionar locales a los concejales en la sede consistorial, sólo subordinada a las posibilidades funcionales de la organización administrativa propia de la entidad local, en cambio en el segundo se regula una facultad de uso de los locales de la Corporación en el marco de la normativa de régimen interior que regule el uso de esos locales y teniendo en cuenta la coordinación funcional y la representación propia de cada grupo. 2- . Así como al uso de los locales de obligada asignación en la sede municipal no se le impone limitación específica

alguna, salvo la razonablemente genérica de que sean utilizados para las reuniones del grupo o para recibir visitas de ciudadanos, sin embargo el derecho a la utilización de los otros locales se restringe a la celebración de reuniones o sesiones de trabajo con asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, generales o sectoriales de la población.

Respecto a la obligación de proporcionar un local o despacho se refieren el TS en sentencia de 19 de diciembre de 2001 y STSJ Castilla-León de 8 de abril 2006. Esta última contempla el supuesto de denegación de un local que estaba desocupado porque se iba a destinar a oficina de atención al vecino, si bien transcurrido un tiempo queda acreditado que no se ha destinado a ello ni hay indicios de que se vaya a destinar habiendo además otras dependencias en la casa consistorial que apenas tienen utilización normal y cotidiana y que pueden ser usadas para fines diferentes de los que son empleadas actualmente, sin alterar, por otra parte, sustancialmente, las labores del equipo de gobierno. Por ello, y en tanto en cuanto se cumplen los requisitos legalmente establecidos, considera el TSJ que la denegación margina a la oposición y debe atenderse su petición de local.

En virtud de todo cuanto antecede y de conformidad con lo dispuesto en el art. 29.1 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora de esta Institución, estimamos oportuno **RECOMENDAR** al Ayuntamiento Catarroja, que, en los términos previstos en la vigente normativa, facilite a los concejales del Ayuntamiento el acceso a la documentación precisa para el ejercicio de su cargo y asimismo, asignación de despacho para el cumplimiento de sus funciones edilicias, en caso contrario, que deberá interpretarse de forma restringida, la denegación se haga de forma expresa y amparada en las causas legalmente previstas.

Lo que se le comunica para que, en el plazo máximo de un mes, nos informe si acepta esta recomendación o, en su caso, nos ponga de manifiesto las razones que estime para no aceptarla, y ello, de acuerdo con lo prevenido en el art. 29 de la Ley 11/1988, reguladora de esta Institución.

Para su conocimiento, le hago saber, igualmente, que, a partir de la semana siguiente a la fecha en la que se ha dictado la presente resolución, ésta se insertará en la página web de la Institución.

Agradeciendo por anticipado la remisión del preceptivo informe, le saluda atentamente.

Atentamente le saluda,

José Cholbi Diego
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

